विश्व के प्रमुख संविधान

लेखक

प्रो० एम० सी० सोगानी, एम० ए० एलएल० बी०
प्राध्यापक, राजनीति विज्ञान विभाग,
अग्रवाल कॉलेज जयपुर (राज०)

डॉ० विजेन्द्रसिंह, एम० ए०
एलएल० बी०, पीएच० डी०
सहायक प्राध्यापक,
राजनीति विज्ञान विभाग,
राजकीय महाविद्यालय, रतलाम (म प्र)

डॉ० आनन्द प्रकाश अवस्थी
एम० ए० पीएच० डी०,
सहायक प्राध्यापक,
राजनीति विज्ञान विभाग,
राजकीय महाविद्यालय, पन्ना (म प्र)

विद्या भवन

पुस्तक प्रकाशक जयपुर

प्रकाशक
विद्या भवन
चौड़ा रास्ता, जयपुर

प्रथम संस्करण

मूल्य चौबीस रुपये मात्र

मुद्रक
स्वदेश प्रिन्टस
तेलीपाडा जयपुर–३

प्रस्तावना

विश्व के प्रमुख सविधान आपके समक्ष प्रस्तुत करते हुए हम अत्यन्त हर्ष का अनुभव हो रहा है। प्रस्तुत पुस्तक स्नातक एव स्नातकोत्तर कक्षाओ के छात्रो के पाठयक्रम के अनुसार लिखी गई है। पुस्तक की विषय सामग्री की उपयोगिता का निणय पाठकगण स्वय करगे परन्तु हमारा यह निश्चित प्रयास रहा है कि हम पुस्तक को अधिकाधिक उपयोगी बनायें। पुस्तक मे प्रत्येक विषय का शीषक व उपशीषक देकर विषय सामग्री को सरलतम ढग से प्रस्तुत करने की चेष्टा की गई है। भाषा की सरलता व सरसता का भी विशेष रूप से ध्यान रखा गया है। आवश्यकतानुसार स्थान स्थान पर हिन्दी व अग्रेजी म उद्धरण भी दिये गये हैं तथा अग्रेजी के शब्दो का प्रयोग उन स्थानो पर किया गया है जहा हिन्दी के शब्दो को समझने म कठिनाई अनुभव हो।

प्रस्तुत पुस्तक म इस बात का भी ध्यान रखा गया है कि पुस्तक की सामग्री का अनावश्यक विस्तार न हो पाये। साथ ही आवश्यकतानुसार विभिन्न विषयो का तुलनात्मक अध्ययन भी प्रस्तुत किया गया है तथा प्रत्येक अध्याय के अन्त मे अध्याय से सम्बन्धित महत्वपूर्ण प्रश्न जोड दिये गये है।

हमे आशा ही नही बल्कि पूर्ण विश्वास है कि विद्यार्थी वग व अध्यापक बन्धु इस पुस्तक को उपयोगी पायगे। पुस्तक म कुछ कमिया होना भी स्वाभाविक हैं अत हमारा पाठको व अध्यापक बन्धुओ से नम्र निवेदन है कि वे इस ओर हमारा ध्यान आकर्षित कर, हम अपने बहुमूल्य सुझावो से अवगत करायें ताकि भविष्य म हम उन त्रुटियो को सुधारने की चेष्टा कर सक, इसके लिये हम उनके आभारी रहगे।

हम उन लेखको के प्रति आभार प्रदर्शित करना अपना कतव्य समझते हैं जिनकी रचनाओ से प्रस्तुत पुस्तक म सहायता ली गइ है।

अन्त मे हम श्री नरेन्द्र कुमार जी के प्रति भी आभार प्रदर्शित करना नही भूल सकते जिन्होंने इस पुस्तक के प्रकाशन म बडा परिश्रम किया है तथा पुस्तक को निर्धारित समय म तयार कराया है।

लेखकगण

विषय-सूची

इंगलैण्ड का संविधान

अमेरिका का संविधान

सोवियत रूस का संविधान

स्विटजरलैंड का संविधान

1

देश और इसके निवासी

CO RY AND ITS PEOPLE

इंगलैण्ड वेल्स स्काटलैण्ड तथा उत्तरी आयरलैण्ड से मिलकर संयुक्त राज्य (United Kingdom) का निर्माण हुआ है। किसी भी देश के संविधान का अध्ययन करने से पूर्व उसकी प्राकृतिक स्थिति, भौगोलिक वातावरण आर्थिक गतिविधियाँ, धर्म संस्कृति तथा राजनैतिक विचारो की जानकारी करना आवश्यक होता है। ग्रेट ब्रिटेन विश्व की गतिविधियों का केन्द्र रहा है। विश्व की राजनीति व व्यापार में इसका प्रमुख स्थान रहा है।

ग्रेट ब्रिटेन योरोप के उत्तर-पश्चिम में स्थित है। इसका क्षेत्रफल 1 95 600 किलोमीटर है। यह संयुक्त राज्य अमेरिका का तीसवाँ तथा रूस का अस्सीवाँ भाग है। इसकी जनसंख्या लगभग 6 करोड़ है। यह चारों ओर समुद्र से घिरा हुआ है। समुद्र तट व्यापारिक दृष्टि से बहुत अच्छा है। सुरक्षा की दृष्टि से भी इसका समुद्र तट बहुत उपयोगी है। क्षेत्रफल व जनसंख्या कम होने के कारण ही इस देश ने एकात्मक शासन व्यवस्था को अपनाया है। इस देश मे लोहे और कोयले की खानें प्रचुर मात्रा मे हैं, इसीलिये इसका औद्योगिक विकास हुआ है, परन्तु खेतिहर भूमि बहुत कम है इसीलिये खाद्य पदार्थों व कच्चे माल के लिये इसे दूसरे देशों पर निर्भर रहना पड़ता है।

ब्रिटेन मे जातीय एकरूपता है। सभी निवासियो का ईसाई धर्म है। भाषा व साहित्य की एकता ने भी इसकी नैतिक, धार्मिक तथा राजनैतिक एकता को बनाये रखा है। अंग्रेजी भाषा ने ग्रेट ब्रिटेन के निवासियों को एक सूत्र में पिरो रखा है।

इस देश के निवासी राजनीतिक दृष्टि से बहुत जागरूक हैं तथा स्वतंत्रता प्रेमी हैं। यहाँ के नागरिक यद्यपि परम्परावादी हैं, परन्तु आवश्यकतानुसार परिवर्तन करने मे नहीं हिचकिचाते। सहनशीलता व रूढ़िवादिता इनका स्वभाव है। अपनी प्राचीन संस्थाओ के प्रति इनमे बहुत अनुराग है। इसीलिये ये अपनी संस्थाओं मे सुधार करते रहते हैं, उन्हें समाप्त नहीं करते। यहाँ के लोग क्रान्तिकारी नहीं हैं, सुधारवादी व समन्वयवादी हैं।

ब्रिटेन के नागरिकों में सबसे महत्वपूर्ण बात उनका राष्ट्रीय चरित्र है। राजनीतिज्ञों के [illegible] की भाँति [illegible] हैं। चुनावों में मतदान का प्रतिशत

80 90 तक रहता है। यहाँ के निवासियों का नैतिक चरित्र बहुत ऊँचा है इसीलिये तुलनात्मक दृष्टि में सार्वजनिक अनैतिकता बहुत कम है। नागरिक काफी परिश्रमी व ईमानदार हैं तथा देश के प्रति बहुत वफादार हैं। कोई भी देश केवल जनसंख्या व क्षेत्रफल के बड़ा होने से बड़ा नहीं हो सकता। देश के निवासी ही देश को महान् बना सकते हैं। इस छोटे से देश ने विश्व को संसदीय प्रजातन्त्र प्रणाली सिखाई। यहाँ की संसद संसदों की जननी' (Mother of Parliaments) कही जाती है। इस देश में प्रथाओं व परम्पराओं (Conventions) को बहुत सम्मान दिया जाता है, इसीलिये यहाँ का संविधान बहुत लचीला (Flexible) है जिसे बदलती हुई परिस्थितियों के अनुरूप ढाला जा सकता है। कानून द्वारा शासन' (Rule of Law) के सिद्धान्त का जन्मदाता भी यही देश है।

वास्तव में ब्रिटेन के संविधान की जानकारी के बिना किसी भी शासन प्रणाली का ज्ञान अधूरा है।

संविधान का महत्व व विशेषतायें
(Importance & Special Features of the Constitution)

महत्व—राजशास्त्र के विद्यार्थियों को न केवल इस विषय के मूल सिद्धान्तों का जानना आवश्यक है बल्कि संसार की प्रमुख शासन व्यवस्थाओं का ज्ञान करना भी उतना ही आवश्यक है। इंगलैण्ड के संविधान का अध्ययन इसलिए आवश्यक नहीं है क्योंकि इंगलैण्ड का भारत पर प्रभुत्व रहा वरन इसलिये आवश्यक है कि भारत के वर्तमान संविधान का विकास अंग्रेजी शासन में ही हुआ था और अंग्रेजों ने हमारे देश में भी अपने ही ढंग की शासन प्रणाली की स्थापना की थी। यह शासन व्यवस्था 'संसदीय प्रजातन्त्र' कहलाती है। इस शासन व्यवस्था का अनुभव होने के कारण ही हमने स्वराज्य प्राप्ति के बाद भी इस प्रणाली को अपने देश के लिए उपयुक्त समझा इसीलिये हमारा संविधान इंगलैण्ड के संविधान के मूल तत्वों पर आधारित किया गया। अतः भारत के नागरिकों व विशेषतया राजनीति शास्त्र के विद्यार्थियों के लिये इंगलैंड के संविधान का अध्ययन आवश्यक है। इंगलैंड का संविधान हमारे लिये प्रेरणा स्रोत है। इंगलैण्ड के संविधान को सात सौ वर्ष पूरे हो चुके जबकि हमारा संविधान अभी शैशव अवस्था में ही है। इंगलैंड में इतने लम्बे अनुभव के कारण अनेक अच्छी परम्पराओं का विकास हुआ है जिनको हमारे देश में भी विकसित किया जा सकता है। यही कारण है कि एशिया और यूरोप के अनेक देशों ने इंगलैण्ड के ढंग की शासन प्रणाली को अपनाया।

क्या इंगलैंड मे संविधान है ?

कुछ लेखक यह मानते हैं कि इंगलैण्ड में कोई संविधान नहीं है। इनमें फ्रांसिसी विद्वान टॉमस पेन (Thomas Paine) व डी टाकविली (De Tocqueville) प्रमुख हैं। चूंकि फ्रांस के लोग लिखित संविधान के आदी रहे हैं। अतः इन विचारकों ने अलिखित संविधान को संविधान नहीं माना। टॉमस पेन के अनुसार "जो विधान लिखित नहीं है, वह विधान ही नहीं है और इंगलैंड का विधान लिखित रूप से नहीं दिखाया जा सकता इसलिये वह विधान ही नहीं है।"[1] डी टाकविली (De Tocqueville) ने भी कहा है कि 'इंगलैंड में विधान नाम की कोई चीज नहीं है।"[2] इंगलैंड के प्रमुख दार्शनिक जॉर्ज बर्नार्ड शॉ (George Bernard Shaw) ने भी कहा है कि "इंगलैंड मे संविधान है परन्तु कोई यह नहीं जानता वह क्या है, यह कहीं लिखा हुआ नहीं है तथा आप इसे संशोधित नहीं कर सकते जैसे कि पूर्वी हवाओं को परिवर्तित नहीं किया जा सकता, परन्तु संयुक्त राज्य अमेरिका म वास्तव में एक ऐसा लेख पत्र है जिसे पढा जा सकता है।"[3]

वास्तव में टॉमस पेन, डी टाकविली व जॉर्ज बर्नार्ड शॉ के विचार सत्य नहीं हैं। दुनिया का कोई भी विधान पूर्णतया लिखित या पूर्णतया अलिखित नहीं हो सकता। यह सत्य है कि अगर हम इंगलैंड की किसी लाइब्रेरी मे ब्रिटिश संविधान की कापी माँगें, तो वह हमे नहीं मिलेगी, परन्तु इसका अर्थ यह नहीं है कि इंगलैंड में कोई संविधान नहीं है। इंगलैंड का संविधान अलिखित है तथा उसका अधिकांश भाग परम्पराओं व रीति रिवाजों पर

1 Can Mr Burke produce the British Constitution ? If he can not we may fairly conclude that though it has been so much talked about no such thing as a constitution exists or ever did exist "

—Thomas Paine

2 The English Constitution does not exist "

—De Tocqueville

3 We have the British Constitution but no body knows what it is it is not written down any where and you can no more amend it than you can amend the East wind But in the United States you have a real tangible readable document I can nail you down to everyone of its sentences "

आधारित है तथा अनेक भाग अनेक महत्वपूर्ण लेख पत्रों (Documents) में मिलते हैं जिन्हें समय समय पर लेखबद्ध किया गया है जो कि संविधान के महत्वपूर्ण अंग हैं। उदाहरण के लिए 1215 का मैगना कार्टा, 1628 का पैटिशन ऑफ राइट्स, 1689 का बिल ऑफ राइट्स, 1701 का एक्ट ऑफ सेटिलमेंट तथा 1911 का पार्लियामेंट एक्ट आदि प्रमुख हैं।

लिखित संविधान में भी अनेक परम्परायें व रीति रिवाज विकसित होते हैं। जो संविधान समय व बदलती हुई सामाजिक परिस्थितियों के साथ बदलता रहता है वही आदर्श संविधान होता है। ब्रिटेन का संविधान इसका एक उदाहरण है क्योंकि वह मुख्यतया परम्पराओं व रीति रिवाजों पर आधारित है। अतः यह मानना कि केवल संयुक्त राज्य अमरिका भारत या रूस के ही संविधान संविधान कहे जा सकते हैं क्योंकि वे लिखित हैं पूर्णतया भ्रामक है, क्योंकि अलिखित रूप से लिखित संविधान भी संविधान की संज्ञा में आते हैं। अतः टामस पेन व डी टाकविल का यह विचार पूर्णतया भ्रामक है कि केवल लिखित संविधानों को ही संविधान कहा जा सकता है अलिखित संविधान को संविधान की संज्ञा नहीं दी जा सकती।

ब्रिटिश संविधान के स्रोत
(Sources of the British Constitution)

ब्रिटेन के संविधान का अध्ययन करने के लिये हमें उन अनेक स्रोतों की जानकारी करना आवश्यक है जो कि संविधान के महत्वपूर्ण अंग बन गये हैं। ब्रिटेन का संविधान न तो किसी संविधान निर्मात्री सभा द्वारा बनाया गया है और न संसद द्वारा, बल्कि यह तो ऐतिहासिक विकास का फल है। इसके प्रमुख स्रोत निम्न प्रकार है—

1 आज्ञा पत्र (Charters)—इसके अन्तर्गत मगना कार्टा (Magna Charta) 1215 पिटीशन आफ राइट्स (Petition of Rights) 1628 व बिल ऑफ राइट्स (Bill of Rights) 1689 की प्रमुख ऐतिहासिक घोषणायें हैं।

मगना कार्टा के द्वारा राजा ने यह स्वीकार किया कि वह स्वयं अपनी इच्छा से कोई कर नहीं लगायगा बल्कि उसके लिये वह एक सलाहकार परिषद से सलाह लेगा। इस घोषणा द्वारा यह भी स्पष्ट कर दिया गया कि किसी व्यक्ति को बिना मुकदमा चलाये गिरफ्तार नहीं किया जायगा। पिटीशन आफ राइट्स द्वारा पुनः इस बात को दोहराया गया कि संसद की स्वीकृति के बिना कोई कर नहीं लगाया जायगा। सन् 1689 के बिल ऑफ राइट्स ने क्रान्तिकारी परिवर्तन किया। इसके बाद से राजा

केवल वैधानिक शासक बन गया तथा समस्त शक्तियाँ संसद या पार्लियामेन्ट के हाथ में आ गई ।

2 संसद द्वारा बनाये गये विविध कानून— इनमे प्रमुख निम्न प्रकार हैं —

(1) एक्ट ऑफ सेटिलमेन्ट 1701 (Act of Settlement 1701)
(2) एक्ट ऑफ यूनियन विद स्कॉटलैण्ड, 1707 (Act of Union with Scotland 1707)
(3) एक्ट ऑफ यूनियन विद आयरलैण्ड 1800 (Act of Union with Ireland, 1800)
(4) ग्रेट रिफॉर्म एक्ट, 1832 (Great Reform Act, 1832)
(5) पार्लियामेन्ट एक्ट 1911 (Parliament Act 1911)
(6) जन प्रतिनिधित्व कानून, 1918 (Peoples Representation Act 1918)
(7) मिनिस्टर्स ऑफ दी क्राउन एक्ट, 1937 (Ministers of the Crown Act, 1937)
(8) स्टेट्यूट ऑफ वेस्ट मिंस्टर, 1931 (Statute of Westminster 1931)
(9) भारतीय स्वतन्त्रता अधिनियम 1947 (Indian Independence Act, 1947)

उपरोक्त सब विधियाँ राजनतिक संघर्ष का परिणाम है। अनेक विवादास्पद विषयों का निर्णय इनके द्वारा किया गया, अत ये संविधान के अङ्ग बन गये ।

3 न्यायालयों के निर्णय (Judicial Decisions)—अनेक मुकदमों का निर्णय करते समय न्यायाधीश बड़े बड़े अधिकार पत्रों व प्रमुख विधियों का उल्लेख (Interpretation) करते हैं अर्थात उनकी मूल भावनाओं की व्याख्या करते हैं इससे उनका क्षेत्र विस्तृत होता है। न्यायालय के निर्णय वही महत्त्व रखते हैं जो कि पार्लियामेन्ट द्वारा स्वीकृत कानून। इन्हें केस लॉ (Case Law) भी कहते हैं। डायसी ने इसीलिए कहा है कि, ब्रिटेन का संविधान न्यायाधीशों द्वारा निर्मित है।[1]

4 सामान्य कानून (Common Law)—सामान्य कानून का विकास रीति रिवाजों (Usages) के द्वारा हुआ है। इनको न तो

---

1. 'The British Constitution is a Judge made Constitution' —Dicey

पार्लियामेन्ट द्वारा बनाया गया न ही राजा के द्वारा। न्यायाधीशों ने इन प्रचलित लोकाचारों (Customs) के आधार पर अनेक निर्णय दिये। इसी कारण अनेक बातें निर्धारित हो गईं और उनका पालन होने लगा। न्यायालय की दृष्टि में इनका वही महत्त्व है जो कि पार्लियामेन्ट द्वारा निर्मित कानूनों का। उदाहरण के लिए पार्लियामेन्ट ने अपनी सर्वोच्च सत्ता सामान्य कानून से ही प्राप्त की है। राजा के परमाधिकार (Prerogative) भी सामान्य कानून से ही निर्धारित हुए हैं। इनके अलावा जनता की नागरिक स्वतन्त्रतायें भी सामान्य कानून पर ही आधारित हैं जब कि दूसरे देशों में, उदाहरण के लिए अमरिका और भारत में संविधान द्वारा गारन्टी की गई है। भाषण का अधिकार सभा करने का अधिकार आदि अनेक महत्वपूर्ण बातों पर पार्लियामेन्ट ने कोई कानून नहीं बनाया बल्कि ये धीरे धीरे विकसित हुए हैं। अनेक देशों में इन्हें मूल अधिकार शासक के अन्तर्गत संविधान द्वारा मान्यता दी गई है।

5 संविधान के अभिसमय (Conventions of the Constitution)—ब्रिटेन के संविधान में अनेक प्रथायें रीति रिवाज रूढ़ियाँ व परम्परायें विद्यमान हैं जो कि अन्य किसी संविधान में इतनी अधिक मात्रा में नहीं होतीं। ब्रिटेन का संविधान अलिखित होने के कारण मुख्यतया अभिसमयों पर ही आधारित है। इसका धीरे धीरे विकास हुआ है। इसके कुछ उदाहरण निम्न प्रकार हैं—

(1) पार्लियामेन्ट का अधिवेशन वर्ष में एक बार अवश्य बुलाया जाय।

(2) यदि पार्लियामेन्ट मन्त्रिमण्डल के विरुद्ध अविश्वास प्रस्ताव पास कर दे तो उसे त्याग पत्र दे देना चाहिए अथवा पार्लियामेंट को भंग करके नये चुनाव की व्यवस्था करानी चाहिए।

(3) मन्त्रिमण्डल सामूहिक रूप से पार्लियामेंट के प्रति उत्तरदायी होगा।

6 विद्वानों द्वारा व्याख्यायें (Commentaries)—कुछ कानून के विशेषज्ञों ने अनेक प्रथाओं को क्रमबद्ध करके सुव्यवस्थित रूप दिया है। अतः विवाद उपस्थित होने पर इन पुस्तकों की सहायता ली जा सकती है। इनमें कुछ प्रमुख उदाहरण हैं—एन्सन का लॉ एण्ड कस्टम्स आफ दी कॉन्स्टीट्यूशन (Anson's Law and Custom of the Constitution) मे की पार्लियामेन्टरी प्रेक्टिस (May's Parliamentary Practice) तथा डायसी का लॉ आफ दी कान्स्टीट्यूशन (Law of the Constitution)।

ब्रिटेन के संविधान की मुख्य विशेषतायें

(Salient features of the British Constitution)

ब्रिटेन के संविधान की मुख्य विशेषतायें निम्न प्रकार हैं—

1 अलिखित संविधान (Un written Constitution)-अलिखित संविधान उसे कहते हैं जिसके केवल कुछ भाग ही लिखित हो तथा उसे कभी किसी ससद या संविधान निर्मात्री सभा द्वारा किसी निश्चित समय मे लेखबद्ध न किया गया हो। इगलैंड के संविधान को कभी निश्चित समय मे लेखबद्ध नहीं किया गया वरन् यह तो धीरे धीरे विकसित हुआ है, जबकि भारत व अमेरिका के संविधानों को निश्चित समय में बनाया गया है तथा सभी महत्वपूर्ण बातो को विस्तार पूर्वक लिखा गया है। ब्रिटेन के संविधान का कोई एक प्रलेख नहीं है जिसमें समस्त राजनीतिक व्यवस्था के दर्शन हो सकें बल्कि यह तो अनेक लेख पत्रों में विद्यमान है जिनका समय-समय पर प्रादुर्भाव हुआ तथा अधिकांश बातें केवल परिसमयों (Conventions) पर ही आधारित हैं, इसीलिये इसे अलिखित संविधान की संज्ञा दी जाती है।

2 विकसित संविधान (Evolutionary Nature of the Constitution)—जो संविधान अलिखित होता है वह विकसित ही होता है क्योंकि उसका निर्माण नहीं किया जाता बल्कि वह तो क्रमिक विकास का होता है। ब्रिटिश संविधान का विकास किसी एककाल में नही हुआ बल्कि फन यह तो पिछले 700 वर्षों से भी अधिक समय में निरन्तर रूप से विकसित हुआ है। ब्रिटेन में कभी कोई क्रान्तिकारी राजनीतिक परिवर्तन नहीं हुये क्योंकि वहाँ के लोग रूढ़िवादी हैं और उन्हें अपनी प्राचीन संस्थाओ के प्रति आस्था रही है, अत जो कुछ भी परिवर्तन हुये हैं उन्हें केवल सुधार कहा जा सकता है। समय और परिस्थितियों के अनुसार उसमे परिवर्तन होते गये है।

3 परिवर्तनशील संविधान (Flexible Constitution)—अलिखित संविधान परिवर्तनशील या लचीला भी होता है। परिवर्तनशील संविधान का तात्पर्य होता है कि जिस संविधान मे संशोधन की कोई विशेष प्रक्रिया (Special Procedure) न हो अर्थात जिस प्रकार साधारण कानून साधारण बहुमत से पारित किये जाते हैं उसी प्रकार संविधान म संशोधन भी साधारण बहुमत द्वारा ही हो सकें। भारत व अमेरिका आदि देशो म संवैधानिक कानून व साधारण कानूनो को पारित करने की विधि भिन्न प्रकार है। भारत में संविधान मे संशोधन करने के लिए दो तिहाई बहुमत की आवश्यकता होती है। इगलैण्ड मे लिखित संविधान के अभाव मे ऐसी कोई व्यवस्था नहीं है और इस प्रकार महत्वपूर्ण बातों का निर्णय भी केवल साधारण बहुमत द्वारा ही कर लिया जाता है इसके लिये विशेष बहुमत की

आवश्यकता नही है। उदाहरण के लिये मजदूरों की दशा सुधारने के लिए कोई कानून पारित करना हो या हाउस आफ लार्डस के अधिकारों व स्थिति में परिवर्तन करने जैसे महत्वपूर्ण प्रश्न पर निर्णय करना हो, तो दोनों के लिये साधारण बहुमत ही पर्याप्त है। 1936 का सिंहासन परित्याग अधिनियम या भारतीय स्वतन्त्रता अधिनियम, 1947 भी साधारण बहुमत द्वारा ही पारित किये गये थे।

4 सिद्धान्त और व्यवहार में अन्तर—(Difference Between Theory and Practice)—ऑग (Ogg) के अनुसार 'इंगलैण्ड की शासन प्रणाली अन्तिम सिद्धांत में निरंकुश राजतन्त्र, देखने में मर्यादित वैधानिक राजतन्त्र और व्यवहार में लोकतन्त्रात्मक गणराज्य है।[1] सैद्धान्तिक दृष्टि से आज भी राजा या रानी को वे सब शक्तियां प्राप्त हैं जो उसे पहले प्राप्त थीं। वही सैनिक व असैनिक कर्मचारियों को नियुक्त करता है। मन्त्रिमण्डल के सदस्यों की नियुक्ति व बर्खास्तगी भी वही करता है। सभी कानून उसी के नाम से जारी किये जाते हैं। युद्ध की घोषणा भी वही करता है। वही संसद को बुलाता है और भंग करता है परन्तु वास्तविक स्थिति यह है कि इन सब अधिकारों का उपभोग राजा केवल 1688 की गौरवमयी क्रांति (Glorious Revolution) होने तक करता था। उसके बाद से राजा के सभी अधिकार संसद के पास आते गये और संसद सर्वोच्च बन गई। अतः व्यवहार में राजा मन्त्रिमण्डल की सलाह के बिना कोई काम नहीं करता, वह तो अब केवल एक वैधानिक शासक (Constitutional Head) है, वास्तविक शासक नहीं। अतः सिद्धान्त में आज भी राजतन्त्र के दर्शन होते हैं लेकिन व्यवहार में पूर्ण प्रजातन्त्र है तथा दुनियां का सबसे अधिक स्वस्थ प्रजातन्त्र है।

5 संसदीय शासन प्रणाली (Parliamentary Form of Government)—संसदीय शासन प्रणाली का जन्म ब्रिटेन में ही हुआ है। दुनियां के अनेक देशों ने इंगलैण्ड से प्रेरणा लेकर संसदीय शासन व्यवस्था की स्थापना की है। प्रो० मुनरो ने कहा है— ब्रिटेन का संविधान सब संविधानों का जनक है ब्रिटेन की संसद सब संसदों की जननी है दुनियां की व्यवस्थापिका संस्थाएं चाहे किसी नाम से जानी जाती हों, परन्तु उनका उद्गम स्थल एक

---

1 The Government of United Kingdom is in ultimate theory an absolute monarchy in form a constitutional limited monarchy and in actual practice a democratic republic"

—Ogg

ही है।"[1] संसदीय शासन प्रणाली निम्न सिद्धान्तों पर आधारित होती है—(1) इसमे कार्यपालिका का सर्वोच्च अधिकारी केवल नाम मात्र का अध्यक्ष होता है (2) इसमें कार्यपालिका अर्थात मन्त्रिमण्डल व व्यवस्थापिका अर्थात् संसद में घनिष्ट सम्बन्ध होता है। मन्त्रिमण्डल संसद की ही एक उप-समिति होती है। (3) मन्त्रिमण्डल का चुनाव संसद में से होता है और वह संसद के प्रति सामूहिक रूप से उत्तरदायी होता है। (4) संसद द्वारा अविश्वास प्रस्ताव पारित किये जाने पर मन्त्रिमण्डल को त्यागपत्र देना होता है। (5) प्रधान मन्त्री मन्त्रिमण्डल का नेता होता है और वह संसद (कॉमन सभा) के बहुमत दल का नेता होता है। इस प्रकार इसमें सत्ता पृथक्करण (Seperation of Powers) का सिद्धान्त लागू नहीं होता जो कि अमेरिकीय व्यवस्था में लागू होता है।

6 एकात्मक संविधान (Unitary Constitution)—अमेरिका, भारत, रूस व स्विटजरलैंड आदि में राज्यों के संघ हैं और संघ के अन्तर्गत राज्य अपनी शक्ति संविधान द्वारा प्राप्त करते हैं। जो विषय संविधान से उन्हें प्राप्त होते हैं उनमें व स्वतन्त्र होते हैं। इंगलैंड स्वतन्त्र राज्यों का संघ नहीं है। यद्यपि प्रशासकीय सुविधा के लिये कुछ भागों में विभक्त है, परन्तु ऐसी इकाइयों (Units) को केवल केन्द्र सरकार से ही शक्तियाँ प्राप्त होती हैं, वास्तव में शक्तियों का स्रोत केन्द्र सरकार है। प्रदत्त की हुई [illegible] को केन्द्र सरकार कभी भी वापस ले सकती है। ऐसी इकाइयाँ [illegible] हैं जो कि केन्द्र से अधिकार प्राप्त करती हैं। ऐसी व्यवस्था में एक ही संसद और एक ही मन्त्रिमण्डल होता है जो सारे [illegible] कानून बनाता है।

7 संसद की सर्वोच्चता (Supremacy of the Parliament)—इसका तात्पर्य यह है कि इंगलैंड की संसद कानूनी दृष्टि से [illegible] है, ऐसा कोई कार्य नहीं जो यह न कर सकती हो। संसद [illegible] कर सकती है, उसमें संशोधन कर सकती है या [illegible] है। संसद द्वारा बनाये गये किसी भी कानून को कोई भी [illegible] नहीं कर सकता क्योंकि इंगलैंड में अमेरिका या भारत की [illegible] पुनरीक्षण (Judicial Periew) का अधिकार नहीं है। [illegible] के कानून को

राजा या रानी चुनौती नहीं दे सकते, न ही उस पर वीटो या निषेधाधिकार का उपयोग कर सकते हैं। सम्राट के लिए यह आवश्यक है कि वह संसद द्वारा पास किये गये समस्त विधेयकों पर अपनी स्वीकृति दे दे। अतः कानूनी दृष्टि से संसद अवश्य सर्वोच्च है, परन्तु जनता या लोकमत की शक्ति ब्रिटेन में पार्लियामेंट से भी ऊपर है।

8 कानून का शासन (Pule of Law)—इंगलैंड में नागरिकों के मूल अधिकार संविधान द्वारा सुरक्षित नहीं है जिस प्रकार अमेरिका, भारत व रूस आदि के संविधानों में मूल अधिकारों के लिए एक अध्याय जुड़ा हुआ है और उनकी सुरक्षा की गारंटी दी गई है, परन्तु इसका यह अर्थ नहीं है कि ब्रिटेन में नागरिकों को कोई मूल अधिकार प्राप्त नहीं है या वहाँ के नागरिकों के मूल अधिकार भारत रूस या अमरिका की तुलना में कम सुरक्षित हैं। कानून का शासन सामान्य कानून (Common Law) पर आधारित है। संसद द्वारा समय-समय पर बनाये गये कानून व न्यायालयों के अनेक निर्णयों द्वारा कानून का शासन (Rule of Law) स्थापित हो गया है। कानून के शासन के अन्तर्गत तीन बातें मुख्य हैं—(1) किसी भी व्यक्ति को जब तक दण्ड नहीं दिया जा सकता जब तक कि उसने किसी भी चालू कानून को भंग न किया हो और न्यायालय ने उसे दोषी ठहराया हो। (2) कोई भी व्यक्ति कानून से ऊपर नहीं है चाहे उसका पद कुछ भी हो व सभी सामान्य न्यायालय के अधिकार क्षेत्र में हैं। (3) ब्रिटेन में संवैधानिक कानून जो अन्य राज्यों में संविधान का अंग होते हैं नागरिकों के अधिकारों का स्रोत नहीं वरन् परिणाम हैं जिनकी व्याख्या न्यायालयों ने की है और जिन्हें न्याय सदा ही लागू करते हैं। इस प्रकार नागरिक स्वतन्त्रतायें सुरक्षित हैं।

इस प्रकार कानून के शासन (Pule of Law) के अन्तर्गत किसी एक व्यक्ति या कुछ व्यक्तियों की इच्छा से शासन नहीं चल सकता बल्कि कानून के अनुसार शासन चलता है। इससे स्वेच्छाचारी शासन के विरुद्ध नागरिकों को पूर्ण सुरक्षा प्रदान की गई है।

9 मिश्रित संविधान (Mixed Constitution)—इंगलैंड के संविधान में राजतन्त्र, कुलीनतन्त्र व प्रजातन्त्र तीनों का सम्मिश्रण है परन्तु वास्तव में वहाँ प्रजातन्त्र है। राजा या रानी का पद आज भी विद्यमान है जो कि वंशानुगत है परन्तु सम्राट या साम्राज्ञी का कोई अधिकार नहीं है यह पद केवल नाम मात्र का है। संसद के द्वितीय सदन हाउस आफ लार्ड्स में कुलीनतन्त्र के दर्शन होते हैं जिनमें अधिकांश सदस्य उच्च कुल के होने के कारण वंशानुगत आधार पर चुन लिये जाते हैं परन्तु इस सदन के अधिकार भी बहुत सीमित हो गये हैं और वास्तव में हाउस आफ कामन्स की ही प्रभुत्व

है। प्रजातन्त्र के दर्शन हाउस ऑफ कॉमन्स में होते हैं जिसमे प्रतिनिधि जनता द्वारा निर्वाचित होते हैं। वास्तविक स्थिति यह है कि ब्रिटेन के संविधान को मिश्रित संविधान कहना उपयुक्त नहीं है क्योंकि वहाँ व्यवहार मे सच्चे प्रजातन्त्र की स्थापना हो चुकी है।

10 द्वि दल पद्धति (Two Party System)—कुछ समय को छोड़कर इंगलैण्ड में दो ही प्रमुख दल रहे हैं। संसदीय शासन की सफलता के लिये दो ही प्रमुख दल होने चाहियें। एक दल सत्तारूढ़ हो तो दूसरे दल को रचनात्मक विरोध का कार्य करना चाहिये, ताकि सरकार निरकुंश न हो सके और सत्तारूढ़ दल के खिलाफ अविश्वास प्रस्ताव पास होने के बाद दूसरे दल को सरकार बनाने के लिये आमन्त्रित किया जा सके। इससे सरकार में स्थायित्व रहता है। इंगलैण्ड में मिली-जुली सरकारा (Coalition Government) को पसन्द नही किया जाता क्योंकि उनमे स्थायित्व नहीं हो सकता।

✓ संविधान के अभिसमय

(Conventions of the Constitution)

ब्रिटेन के संविधान में अभिसमयों का बहुत महत्व है। वास्तव में अधिकांश बातें केवल परम्पराओं प्रथाओं व रूढियों पर आधारित हैं। ये प्रथायें वहाँ के राजनैतिक जीवन में इतनी गहरी पैठ चुकी हैं कि उनका बडी दृढ़ता से पालन होता है जबकि उनके पीछे कोई कानूनी शक्ति नहीं है अर्थात् न्यायालय इन प्रथाओं के उल्लंघन होने पर कोई दण्ड नहीं दे सकता। इन अभिसमयों या प्रथाओं को जाने बिना ब्रिटिश संविधान का अध्ययन अधूरा रहेगा। अभिसमयों के इतने अधिक चलन के कारण ही ब्रिटेन के लोगों ने संविधान को लेखबद्ध करने की आवश्यकता अनुभव नहीं की। इसीलिये ब्रिटेन का संविधान अलिखित है। इन रूढियों या लोकाचारों का विकास किसी एक समय मे नहीं हुआ। ये तो समाज की बदलती हुई परिस्थितियों के साथ बदलती रही और जब जनता ने उनको लाभदायक समझ लिया तो वे स्थायी हो गई और उनका पालन होने लगा। ब्रिटिश नागरिक बहुत रूढ़िवादी हैं वे किसी क्रांतिकारी परिवर्तन में विश्वास नहीं रखते। वे अपनी प्राचीन संस्थाओं से बडा मोह रखते हैं इसलिये वे उनको समाप्त नहीं करना चाहते बल्कि उनमें सुधार चाहते हैं और यह सुधार उन्होंने परम्पराओं द्वारा ही किया है। राजा की स्थिति तथा व्यवस्थापिका व कार्यपालिका के सम्बन्ध जैसे महत्वपूर्ण प्रश्न भी अभिसमयों पर ही आधारित हैं, इनके लिये कभी कोई कानून पास नहीं किया गया।

प्रो० डायसी ने अभिसमयों को संविधान के प्रतिलिखित सिद्धान्त' बतलाया है (The Un written Maxims of the Constitution) जे एस मिल (J S Mill) ने इन्हें संविधान के रस्मो रिवाज कहा है (The Coustoms of the Constitutions) ऑग व जिंक (Ogg and Zink) के अनुसार, "वे कानून की सूखी हड्डियों पर मांस भरते हैं और कानूनी संविधान को चालू रखते हैं तथा उसे बदलती हुई सामाजिक आवश्यकताओं तथा राजनीतिक विचारों के अनुसार संशोधित करते रहते हैं।'

दुनियाँ का कोई भी संविधान पूर्णतया लिखित नहीं हो सकता। उसमें यह आवश्यक गुण होना चाहिए कि वह बदलती हुई सामाजिक व राजनीतिक परिस्थितियों के साथ बदलता रहे। अभिसमय इस काम को बहुत अच्छी तरह करते हैं। वे किसी समस्या के वास्तविक समाधान व व्यावहारिक समाधान के बीच संतुलन स्थापित करते हैं। वे कानून की तरह स्थिर नहीं होते।

अभिसमयों के भेद (Kinds of Conventions)— जनिंग ने अभिसमयों को तीन वर्गों में विभाजित किया है—(1) जिनका सम्बन्ध मन्त्रिमण्डल व्यवस्था से है (2) जिनका सम्बन्ध पार्लियामेन्ट के दोनों सदनों से है। (3) जो डोमिनियनों तथा इंगलैण्ड के सम्बन्ध को निर्धारित करते हैं—

1 जिनका सम्बन्ध मन्त्रिमण्डल व्यवस्था से है —

(i) मन्त्रियों का चुनाव पार्लियामेन्ट के सदस्यों में से किया जायगा।

(ii) हाउस ऑफ कामन्स में जिस दल का बहुमत होगा उसका नेता प्रधान मंत्री चुना जायगा।

(iii) प्रधानमंत्री कैबिनेट (Cabinet) या मंत्रिमण्डल का नेतृत्व करेगा।

(iv) पार्लियामेन्ट अर्थात् हाउस आफ कॉमन्स में मन्त्रिमण्डल के विरुद्ध अविश्वास प्रस्ताव पास होने पर मन्त्रिमण्डल त्याग पत्र दे देगा।

(v) मन्त्रिगण सामूहिक रूप से संसद के प्रति उत्तरदायी होंगे। एक मंत्री के विरुद्ध अविश्वास का अर्थ सम्पूर्ण मन्त्रिमण्डल पर अविश्वास समझा जायगा।

2 जिनका सम्बन्ध पार्लियामेन्ट के दोनों सदनों से है—

(i) संसद का अधिवेशन वर्ष में एक बार अवश्य होगा।

(ii) संसद द्वारा पास किये हुए विधेयकों पर राजा या रानी को अनुमति देनी होगी।

(iii) राजा मन्त्रिमण्डल की सलाह पर ही कार्य करेगा।

(iv) लोकसभा का अध्यक्ष जितनी बार चाहे निर्विरोध चुन कर आ सकता है तथा निर्वाचन के बाद वह अपने राजनैतिक दल की सदस्यता त्याग देता है।

(v) जब लार्ड सभा अपीलीय न्यायालय के रूप में कार्य करे तो केवल लॉ लॉर्ड (Law Lord) को छोड़कर अन्य पीयर उसकी कार्यवाही में भाग न लें।

3 जो डोमिनियनों तथा इंगलैंड के सम्बन्ध निर्धारित करते हैं—

(i) डोमिनियन के शासन सम्बन्धी मामलों पर राजा केवल उसी डोमिनियन के मन्त्रिमण्डल के परामर्श के अनुसार कार्य करता है।

(ii) ब्रिटिश संसद किसी डोमिनियन की सलाह के बिना कोई कानून पारित नहीं कर सकती।

कानून और अभिसमय
(Laws and Conventions)

कानून और अभिसमय के अन्तर को समझना आवश्यक है तभी अभिसमयों का स्वरूप स्पष्ट हो सकेगा। इनमें निम्न अन्तर हैं—

1 कानून व्यवस्थापिका द्वारा बनाया जाता है जबकि अभिसमय नहीं। अभिसमय तो केवल धीरे-धीरे विकसित होते हैं।

2 कानून न्यायालयों द्वारा लागू किया जाता है जबकि अभिसमय नहीं। अभिसमय तो केवल जनता की स्वीकृति पर आधारित होते हैं।

3 कानून स्थिर होते हैं जबकि अभिसमय बदलते रहते हैं। कानूनों को केवल नये कानूनों द्वारा अचानक व एक साथ बदला जा सकता है परन्तु अभिसमय धीरे धीरे विकसित होते हैं, जिस प्रकार एक पेड़ धीरे धीरे बढ़ता है।

4 आज का अभिसमय कल कानून का रूप ले सकता है। जब अभिसमय को तोड़ा जाता है तो उसे कानून द्वारा मान्यता दी जा सकती है।

अभिसमय व सामान्य कानून
(Conventions and Common Law)

1 दोनों ही व्यवस्थापिका द्वारा नहीं बनाये जाते।

2 सामान्य कानून न्यायालयों द्वारा लागू किया जाता है जबकि अभिसमय नहीं।

3 अभिसमय देश की परम्पराओं का परिणाम है जबकि सामान्य कानून न्यायालयों के निर्णयों का फल है।

अभिसमयों का पालन क्यों होता है ? (What is the Sanction behind Conventions)—

अब यह प्रश्न उपस्थित होता है कि अभिसमयों का पालन क्यों होता है ? इसका उत्तर प्रोफेसर डायसी (Dicey) ने देने की चेष्टा की है। डायसी के अनुसार अभिसमयों का इसलिए पालन होता है क्योंकि उनके भंग होने पर कानून भी भंग होता है। इस युक्ति को स्पष्ट करने के लिए डायसी ने एक उदाहरण दिया है। अभिसमय की प्रथा के अनुसार संसद का अधिवेशन वर्ष में एक बार होता है। डायसी का कहना है कि अगर संसद का अधिवेशन वर्ष में एक बार न हो तो सरकार को कर वसूल करना तथा सेना को रखना सम्भव नहीं होगा क्योंकि आर्मी एक्ट (Army Act) व विनियोग अधिनियम पास नहीं हो सकेंगे और इनके अभाव में कर वसूल करना या सेना को रखना अवैध होगा तथा इस कार्य के लिए न्यायालय दंड दे सकता है। अतः डायसी का यह मानना है कि अभिसमयों का पालन इसलिये होता है क्योंकि इनके अतिक्रमण से कानून के भंग होने की आशंका रहती है।

लेकिन दूसरे विचारक इस मत से सहमत नहीं हैं। एक अन्य विद्वान लॉवेल (Lowell) का कथन है कि डायसी का तर्क ठीक नहीं है। लॉवेल के अनुसार इंगलैण्ड की संसद सर्वोच्च सत्ता सम्पन्न है अतः वह एक ही वर्ष में अनेक वर्षों के लिए राजस्व कानून व आर्मी एक्ट पास कर सकती है इसलिए उसके लिए आवश्यक नहीं है कि वह प्रतिवर्ष अधिवेशन करे। इस प्रकार प्रतिवर्ष अधिवेशन न करने के अभाव में भी कोई कानून भंग नहीं हो सकता और कोई कार्यवाही अवैध नहीं हो सकती। लॉवेल ने अपने तर्कों में यह भी कहा है कि अनेक ऐसे अभिसमय हैं जिनके भंग होने से कोई कानून भंग नहीं होता। उनके अनुसार, अगर लोकसभा का स्पीकर अपने निर्वाचन के पश्चात अपने दल की सदस्यता से त्याग पत्र न दे तो कोई कानून भंग नहीं होता। इसी प्रकार यदि प्रधानमन्त्री लॉर्ड सभा से चुन लिया जाय तो किसी विधि या कानून का अतिक्रमण नहीं होता।

लॉवेल का कहना है कि अभिसमयों का पालन इसलिए नहीं होता कि उनका पालन न करने से कोई कानून भंग होता है बल्कि इसलिए होता है क्योंकि उनके पीछे जनमत की इच्छा है। लॉवेल के अनुसार 'अभिसमयों का पालन इसलिए होता है क्योंकि वे सदाचार संहिता (Code of Honour) है। ये एक प्रकार से खेल के नियम हैं और समाज में जिस अल्प वर्ग ने इंगलैण्ड के सार्वजनिक जीवन के संचालन का सूत्र अब तक पूर्णतः अपने हाथ में रखा है वह स्वयं इस प्रकार के दायित्व के प्रति विशेष रूप से संवेदनशील है। इसके अतिरिक्त यह तथ्य कि एक वर्ग ही सम्पूर्ण राष्ट्र की सहमति

द्वारा जनता के निक्षेपाधिकारी (Trustee) के रूप मे शासन करता है इस वर्ग को इस बात के लिये बहुत अधिक सावधान कर देता है कि वह उन सदभावों का उल्लघन न करे जिनके ऊपर यह निक्षेप (Trust) टिका हुआ है।"[1] अत यह स्पष्ट है कि अभिसमया के पीछे लोकमत (Public Opinion) की शक्ति है। वे जनता की पवित्र धरोहर हैं और उनकी रक्षा करना प्रत्येक राजनतिक दल का परम कर्त्तव्य है।

अभिसमयो के भग होने पर राजनीतिक कठिनाइयाँ उत्पन्न हो जाती हैं। 1909 मे लॉड सभा ने लायड जाज के बजट को अस्वीकार कर दिया था। इसका परिणाम यह हुआ कि जनता ने तुरत माग की कि इस अभिसमय को कानूनी रूप दे दिया जाये। तत्पश्चात 1911 मे ससद मे एक अधिनियम या कानून पास किया गया जिसे 1911 का ससदीय अधिनियम कहते हैं जिसके द्वारा लॉड सभा के पास केवल यह अधिकार रहने दिया गया कि वह धन विधेयक (Money Bills) को एक महीने से अधिक समय के लिये अपने पास नही रख सकती। इसी कानून के द्वारा लाड सभा को कानून बनाने की शक्तियो को भी सीमित कर दिया गया।

अत यह स्पष्ट है कि अभिसमयो का पालन इसलिये होता है क्योंकि उसके पीछे जनमत (Public Opinion)की शक्ति है।

महत्वपूर्ण प्रश्न

1 ब्रिटेन को शासन पद्धति की उपयोगिता आप किन आधारों पर सिद्ध करेंगे ?

2 ब्रिटेन के सविधान की मुख्य मुख्य विशेषताओ का सक्षेप में वर्णन कीजिये।

3 'सविधान के अभिसमय' से आप क्या समझते हैं ? कुछ महत्वपूर्ण अभिसमयो के उदाहरण दीजिए तथा यह बतलाइये कि उनका पालन क्यो होता है ?

4 निम्नाकित के बीच अन्तर स्पष्ट कीजिये —

(क) कानून व अभिसमय

(ख) अभिसमय व सामान्य कानून

---

[1] 'In the main the conven ions are observed because they are a code of honour They are as it were the rules of the game and the single class in the community which hitherto had the conduct of English public life almost entirely in its own hands is the very class that is particulary sensitive to obligation of this kind'

—Lowell

2

राजा और क्राउन

THE KING AND THE CROWN

ब्रिटेन के संविधान में आज भी सम्राट का स्थान है लेकिन व्यवहार में वहाँ लोकतन्त्र है। राजा केवल नाममात्र के अधिकार रखता है जबकि उनका वास्तविक उपभोग मन्त्रिमण्डल व संसद कर ही है। इस अध्याय के अन्त में हम यह चर्चा करेंगे कि ब्रिटेन में आज भी राजतंत्र क्यों कायम है। वास्तव में ब्रिटेन निवासी बड़े रूढ़िवादी हैं अतः वे अपनी प्राचीन मर्यादाओं को समाप्त नहीं करना चाहते हैं बल्कि उन्हें समयानुकूल बनाते रहते हैं अथवा सुधार करते रहते हैं।

सम्राट व राजा शब्द से हमारा अर्थ राजा व रानी दोनों से है। आजकल ब्रिटेन में साम्राज्ञी एलिजाबेथ द्वितीय का शासन है। 1688 ई० तक ब्रिटेन में सम्राट राज्य भी करता था और शासन भी परन्तु इतिहास के लम्बे काल में धीरे धीरे उसकी शक्तियाँ उसके हाथ से निकलती गईं और संसद व मन्त्रिमण्डल में आ गई। यद्यपि आज भी वैधानिक रूप से सभी शक्तियाँ राजा के हाथ में हैं किन्तु वैधानिक सत्य प्रायः इंग्लैंड में राजनीतिक असत्य होता है। क्राउन (Crown) शब्द का अर्थ है वह ताज जिसे राजा ग्रहण करता है, परन्तु आजकल उसके अर्थ भिन्न हैं। पहले जो व्यक्ति ताज पहनता था उसी के हाथ में शासन की सत्ता होती थी। यद्यपि आज भी राजा ताज पहनता है परन्तु वास्तविक शक्तियाँ उसके हाथ में नहीं हैं।

राजा और क्राउन में अन्तर (Distinction between King and Crown)—राजा और क्राउन के अन्तर को समझना बहुत आवश्यक है क्योंकि ये एक दूसरे के पर्यायवाची नहीं हैं। अगर हम इस अन्तर को स्पष्ट न समझ पाये तो ब्रिटिश सम्राट की स्थिति पूर्णतया नहीं समझ सकते। इंगलैण्ड के भूतपूर्व प्रधान मन्त्री ग्लैडस्टन (Gladstone) ने कहा था कि संविधान की भाषा में कई सूक्ष्म भेद हैं परन्तु कोई भेद इतना महत्त्वपूर्ण नहीं जितना राजा और ताज में है।[1] इस अन्तर को हम अग्र उदाहरणों की सहायता से समझ सकते हैं—

---

1 "There are many subtle distinctions in British Government but none more vital as Gladstone once remarked than the distinction between the King and the Crown."
—Gladstone

1 राजा एक व्यक्ति है तथा ताज एक संस्था है। जिन अधिकारों का उपयोग पहले राजा करता था वे सभी अधिकार और शक्तियाँ एक ताज नामक संस्था को हस्तांतरित हो गई हैं। ऑग (Ogg) के अनुसार "ताज वह संस्था है जो अब उन सभी परमाधिकारों (Prerogation) और शक्तियों का प्रयोग करती है जिनका प्रयोग कभी राजा स्वयं करता था।" क्राउन–राजा मन्त्री एवं संसद तीनों का सम्मिश्रण है। इन तीनों को मिलाकर एक सर्वोच्च सत्ता का आभास मिलता है। वास्तव में मन्त्रिगण ही समस्त सत्ता का उपभोग राजा के बाद स्वयं करते हैं।

2 राजा मर जाता है, परन्तु ताज एक संस्था है, जो सदैव जीवित रहती है। ब्रिटेन में एक मशहूर कहावत है—"राजा मृत हो गया राजा अर्थात् (ताज) चिरजीवी हो" (The King is dead, long live the King which means the King is dead long live the Crown) इसका अर्थ है व्यक्ति के रूप में राजा मरता है, परन्तु संस्था के रूप में वह जीवित रहता है।

3 राजा एक शरीरधारी व्यक्ति है, ताज एक अमूर्त विचार अथवा अदृश्य सत्ता है। ताज हमें दिखाई नहीं देता। प्रोफेसर मुनरो के अनुसार ताज एक कल्पनात्मक व वैधानिक सत्ता है वह प्राणवान नहीं और वह कभी मरता नहीं। सर सिडनी लॉ (Sir Sydney Law) के मतानुसार, 'ताज एक सुविधाजनक काम चलाऊ कल्पना है (A Convenient Working hypothesis)

4 राजा अपना कार्य जनता के प्रतिनिधियों अर्थात मन्त्रियों की सहायता से चलाता है परन्तु वह अपनी मनमानी नहीं कर सकता। राजा मन्त्रिपरिषद व संसद तीनों मिलकर सर्वोच्च सत्ता का निर्माण करते हैं इसी को क्राउन कहते हैं। वास्तव में राजा की शक्तियों का अन्त हो गया है। ताज या क्राउन शब्द शासन की समस्त शक्तियों का प्रतीक तथा कार्यपालिका का पर्यायवाची है।

राजपद का उत्तराधिकार नियम (Succession)—उत्तराधिकार नियम एक्ट आफ सैटिलमेंट, 1701 के द्वारा निर्धारित है। इसमें निम्न बातें निर्धारित की गई हैं—

1 राजपद (Crown) हनोवर वंशीय इलेक्ट्रेस सोफिया के वंशजों में से चलेगा। अगर इस वंश का कोई व्यक्ति न हो तो संसद राजपद दूसरे वंश को दे सकती है।

2 राजपद ज्येष्ठत्व (Rule of Primogeniture) के नियम पर आधारित होगा अर्थात सबसे बड़ा लड़का इसका अधिकारी होगा और अगर

कोई लड़का नहीं है तो ज्येष्ठ लड़की को यह अधिकार प्राप्त होगा।

3 राजा का प्रोटेस्टेंट मतावलम्बी होना आवश्यक है।

4 यदि सन्तान नाबालिग हो (18 वर्ष से कम) या शारीरिक या मानसिक रोग से पीड़ित हो तो रीजेंट (Regent) की व्यवस्था कर दी जायेगी। यह व्यवस्था 1937 व 1943 के संसद द्वारा पास किए गए रीजेन्सी एक्ट (Regency Act) के अनुसार की जाती है।

राजा के कुछ विशेषाधिकार (Royal Privileges of the Crown)—ब्रिटेन का सम्राट साधारण नागरिकों की अपेक्षा अनेक विशेष अधिकार रखता है। उसे किसी भी दीवानी या फौजदारी मुकदमे में पक्षकार नहीं बनाया जा सकता, किसी मुकदमे में जवाबदेही के लिए बाध्य नहीं किया जा सकता। प्रो० डायसी ने तो यहाँ तक कहा है कि अगर सम्राट प्रधान मन्त्री को भी गोली मार दे तो उसे गिरफ्तार नहीं किया जा सकता। इंगलैंड में एक मशहूर कहावत है कि 'राजा कोई गलती नहीं करता' (The King can do no wrong) अतः जब राजा कोई गलती नहीं करता तो उसके विरुद्ध कोई कार्यवाही भी नहीं हो सकती।

राजघराने का व्यय (Civil List)—राजघराने के व्यय के लिए संसद प्रत्येक सम्राट के लिये धनराशि मंजूर करती है। यह राशि उसकी मृत्यु के 6 माह बाद तक दी जाती है इसे सिविल लिस्ट (Civil List) कहते हैं। आजकल साम्राज्ञी एलिजाबेथ द्वितीय के लिए 4 75 000 पौंड वार्षिक निर्धारित हैं। इसका इस प्रकार बँटवारा किया गया है—साम्राज्ञी का निजी व्यय (Privy Purse) 60 000 पौंड, परिवार के वेतन 1 85 000 पौंड, पारिवारिक खर्च 1 21 800 पौंड, दान 13 200 पौंड तथा आकस्मिक खर्चे 95 000 पौंड। इनके अलावा साम्राज्ञी के पति ड्यूक ऑफ एडिनबरा (Duke of Edinburgh) के लिए 40 000 पौंड वार्षिक निर्धारित है।

क्राउन की शक्तियाँ (Powers of the Crown)—क्राउन की शक्तियों के दो स्रोत हैं—(1) कानून व स्टैट्यूट्स (2) विशेषाधिकार (Prerogatives)।

प्रथम स्रोत के अनुसार क्राउन को संसद के कानूनों से शक्तियाँ या अधिकार प्राप्त होते हैं। विशेषाधिकार वे अधिकार हैं जो अधिकारों के अवशेष रूप में हैं जो विधिपूर्वक क्राउन के हाथ में छोड़ दिए गए हैं।[1] वास्तव में जिन विशेषाधिकारों का उपयोग पहले राजा द्वारा किया जाता था, अब उनका

1 'Prerogatives is the residue of discretionary or arbitrary authority which at any time is legally left in the hands of the Crown.' —Dicey

उपयोग संसद की सलाह से किया जाता है। वे अब जनता के अधिकार हो गये हैं और वे विशेषाधिकार राजा के न होकर अब हाउस ऑफ कामन्स के हो गये हैं।

क्राउन की कार्यपालिका शक्तियाँ

यदि राजा को केवल अमूर्त सत्ता (Abstraction) मान लिया जाय तो क्राउन की वही शक्तियाँ हैं जो राजा के पद की शक्तियाँ हैं। कार्यपालिका शक्तियाँ निम्न प्रकार हैं—

(1) संसद द्वारा पारित किये गये कानूनों का पालन करवाना।
(2) प्रधान मन्त्री व अन्य मन्त्रियों की नियुक्त करता है।
(3) राज्य के सभी उच्च अधिकारी और जल स्थल तथा नभ-सेना के समस्त पदाधिकारी क्राउन के द्वारा ही नियुक्त किये जाते हैं।
(4) स्थानीय प्रशासन की देखभाल करता है।
(5) क्राउन ही अन्य देशों के साथ सम्बन्धों की देखभाल करता है।
(6) क्राउन ही युद्ध की घोषणा व संधि वार्ता करता है।
(7) ब्रिटेन के उपनिवेशों व अधीनस्थ प्रदेशों के शासन का क्राउन ही वास्तविक अध्यक्ष है।
(8) क्राउन ही विदेशों में राजदूतों को नियुक्त करता है व दूसरे देशों के राजदूतों का स्वागत करता है।

क्राउन की व्यवस्थापन सम्बन्धी शक्तियाँ (Legislative Powers of the Crown)—

1 क्राउन ही संसद का अधिवेशन बुलाता है स्थगित करता है तथा भंग करता है।

2 नई संसद के प्रारम्भ में सम्राट भाषण देता है तथा उसके अन्तर्गत यह बताता है कि विधायी कार्यक्रम क्या है तथा राष्ट्रीय व अन्तर्राष्ट्रीय समस्याओं पर विचार व्यक्त करता है। लेकिन वास्तविक स्थिति यह है कि राजा का भाषण उसके मन्त्रिगण ही तैयार करते हैं और राजा स्वयं इसमें न कुछ घटा सकता है और न कुछ बढ़ा सकता है।

3 कानूनों का निर्माण क्राउन व संसद (King in Parliament) द्वारा होता है। राजा की स्वीकृति के बिना कोई भी कानून पास किया हुआ नहीं समझा जा सकता, परन्तु 1707 के बाद राजा ने अपने इस निषेधाधिकार (Veto) का उपयोग नहीं किया है।

4 क्राउन सपरिषद आदेश (Orders in Council) जारी करता है। इसका तात्पर्य यह है कि संसद केवल कानूनों का मोटे तौर पर पास कर देती है तथा उसकी विस्तृत रूप रेखा बनाने का कार्य मन्त्रि-परिषद् पर छोड़

देती है इसे प्रत्यायोजित विधि-निर्माण (Delegated Legislation) कहते हैं।

क्राउन की न्यायपालिका सम्बन्धी शक्तियाँ (Judicial Powers of the Crown)—क्राउन को न्याय का स्रोत (Fountain of Justice) कहा जाता है। क्राउन ही न्यायाधीशों की नियुक्ति करता है और संसद के दोनों सदनों की प्रार्थना पर ही किसी न्यायाधीश को हटा सकता है। क्राउन का क्षमादान का अधिकार भी है, जिसके द्वारा वह ऐसे अपराधियों को क्षमा कर सकता है जो फौजदारी के अपराधों के दोषी हों परन्तु यह कार्य वह गृह मन्त्री (Home Secretary) की सलाह से ही करता है।

धर्म सम्बन्धी शक्तियाँ

राजा ऐंग्लिकन चर्च (Anglican Church) का सर्वोच्च अधिकारी है। वह चर्च के पादरियों की नियुक्ति करता है।

इस प्रकार क्राउन के बहुत से कार्य हैं। वास्तव में पहले जिन शक्तियों का उपयोग राजा करता था, वे सब अब क्राउन को हस्तान्तरित हो गई हैं। यह सब जनता के प्रयत्नों द्वारा हुआ है। जनता ने इसके लिये कष्ट झेले हैं और राजा की निरंकुशता को समाप्त किया है। अब राजा केवल एक वैधानिक अध्यक्ष (Constitutional Head) है वास्तविक अध्यक्ष नहीं है। उसकी शक्तियों का उपयोग संसद् और मन्त्रिमण्डल द्वारा होता है।

सम्राट की वास्तविक स्थिति—राजा कोई गलती नहीं करता (The King can do no wrong)—यह कहावत दो सिद्धान्तों पर आधारित है—

1 राजा अपनी इच्छा से कोई कार्य नहीं करता, उसके सब कार्य मन्त्रियों की सलाह पर आधारित होते हैं।

2 मन्त्रिगण जो भी काम सम्राट के नाम से करते हैं उसके लिये वे संसद् के प्रति उत्तरदायी हैं।

इस प्रकार राजा को किसी भी कार्य के लिये दोषी नहीं ठहराया जा सकता क्योंकि जब वह अपनी इच्छा से कोई कार्य करता ही नहीं तो उसके लिये वह जिम्मेदार कैसे हो सकता है और इसीलिये गल्ती करने का प्रश्न ही उपस्थित नहीं होता। अतः गल्ती करने की जिम्मेदारी मन्त्रियों पर आती है क्योंकि राजा तो उनकी सलाह से ही कार्य करता है। मन्त्रीगण जनता के प्रतिनिधि होते हैं अतः वे संसद के प्रति उत्तरदायी होते हैं।

चार्ल्स द्वितीय के शासनकाल में एक दरबारी ने राजा के शयन कक्ष के दरवाजे पर निम्न पंक्तियाँ लिख दीं—

"यहाँ हमारा वह प्रभु स्वामी व महान सम्राट विश्राम करता है जिसके शब्द पर कोई विश्वास नही करता। वह न तो कोई मूर्खतापूर्ण कार्य करता है और न ही बुद्धिमत्तापूर्ण।"

इसके उत्तर में राजा ने कहा था कि यह बात बिल्कुल ठीक है क्योंकि 'वचन तो मेरे होते हैं लेकिन मेरे कार्य मन्त्रियों के होते हैं। लॉवल (Lowell) ने भी राजा की स्थिति का इस प्रकार स्पष्ट किया है, "प्रारम्भिक सवैधानिक व्यवस्था के अनुसार तो मन्त्री सम्राट के सलाहकार थे। तब वे सलाह देते थे और सम्राट निर्णय करता था, परन्तु अब स्थिति बिल्कुल बदल गयी है। अब मन्त्री निर्णय करते हैं और सम्राट सलाह देता है।"

इससे यह स्पष्ट है कि इंगलैंड का सम्राट केवल वैधानिक अध्यक्ष होता है, वास्तविक नहीं। इंगलैण्ड का प्रत्येक सम्राट राज्यारोहण (Coronation) के अवसर पर प्रतिज्ञा करता है कि वह संविधान की रक्षा करेगा तथा संवैधानिक सम्राट की भाँति आचरण भी करेगा, परन्तु यह केवल अभिसमयों पर ही आधारित है, कानून की दृष्टि मे आज भी सम्राट वास्तविक अध्यक्ष है लेकिन इंगलैंड मे इतनी महत्त्वपूर्ण बातें भी केवल अभिसमयो पर ही आधारित हैं और उनका पालन उसी दृढ़ता के साथ होता है जितना किसी सवैधानिक कानून का। यही ब्रिटिश संविधान की विलक्षणता है।

इंगलैण्ड में राजतन्त्र क्यों विद्यमान है? (The Justification of Monarchy)—उपर्युक्त विवरण से यह स्पष्ट है कि सम्राट केवल एक सवैधानिक अध्यक्ष है। अब यह प्रश्न उपस्थित होता है कि जब सम्राट का शासन कार्यों मे कोई भाग नही है तो फिर इस पद को समाप्त क्या नहीं कर दिया जाता? इस पद के लिये इतना व्यय करने की क्या आवश्यकता है? तथापि आज के प्रजातान्त्रिक युग मे राजतन्त्र को क्यों बनाये रखा गया है? वास्तव मे राजपद को कुछ लोग एक राजनीतिक असंगति मानते है। महारानी विक्टोरिया के शासनकाल में भी कुछ लोगो ने राजतन्त्र का विरोध किया था तथा सम्राट के स्थान पर गणतन्त्र व्यवस्था अर्थात् एक निर्वाचित अध्यक्ष की व्यवस्था पर जोर दिया था, परन्तु जनता ने इसे ठुकरा दिया। आज भी इंगलैण्ड में साम्यवादी दल के अलावा सभी दल राजतन्त्र को बनाये रखना चाहते हैं। मजदूर दल जैसे प्रगतिशील दल ने भी अब यह स्वीकार कर लिया है कि राजपद बनाये रखने मे हानि की अपेक्षा लाभ अधिक हैं। इंगलैण्ड मे राजपद बनाये रखने के अनेक कारण हैं—

I **इंगलण्ड की जनता का पुरानी संस्थाओं के प्रति आदर**—इंगलैण्ड की जनता स्वभाव से ही रूढ़िवादी है। वह अपनी प्राचीन संस्थाओं

को बनाये रखना चाहती है तथा किसी भी क्रान्तिकारी परिवर्तन को पसन्द नहीं करता। वह तो केवल बदलती हुई सामाजिक व राजनीतिक परिस्थितियों के अनुकूल अपनी राजनैतिक संस्थाओं में सुधार कर लेती है किन्तु उन्हें समाप्त नहीं करती। इसका कारण प्राचीन संस्थाओं के प्रति मान ही है। यद्यपि जनता ने राजा से धीरे धीरे सब शक्तियाँ छीन लीं और संसद को सौंप दीं परन्तु राजतन्त्र को बनाये रखा। वहाँ की जनता राजा के बिना नहीं रह सकती। जब कभी जनता को यह खबर मिलती है कि सम्राट बीमार है तो वस्तुतः वहाँ तादाद में राजमहल के बाहर बड़ी उत्सुकता से उसके समाचार जानने के लिए वह व्याकुल हो जाती है। जेनिंग्ज (Jevnings) के अनुसार "प्रजातन्त्रात्मक शासन कठोर तर्कों और नीरस नीतियों तक ही सीमित नहीं है। इसमें कुछ रंगीनी, कुछ तड़क-भड़क होनी ही चाहिये और ऐसी स्पष्ट तड़क भड़क और कहीं देखने को मिलेगा जैसी कि शाही परिवार में मिलती है। सर विन्सटन चर्चिल ने भी राजपद के महत्व पर प्रकाश डालते हुए कहा था कि हमारे समस्त लोगों के हृदय में राजतन्त्र गहरा पैठा हुआ है और यह सभी को अत्यन्त प्रिय है।"

2 राजतन्त्र प्रजातन्त्र में बाधक नहीं है—इंगलैण्ड की जनता यह जानती है कि समस्त शक्तियों का उपभोग संसद् और मन्त्रिमण्डल करते हैं अतः राजतन्त्र जनता के निर्वाचित प्रतिनिधियों के द्वारा शासन चलाने में बाधक नहीं है तो फिर उसे समाप्त करने से कोई लाभ नहीं समझती।

3 निर्वाचित व्यक्ति को चुनने में कठिनाइयाँ—संसदीय शासन प्रणाली में कार्यपालिका का सर्वोच्च अधिकारी केवल नाममात्र का अध्यक्ष होता है, अतः अगर निर्वाचित व्यक्ति को इस पद पर रखा गया तो भी स्थिति में कोई परिवर्तन होने वाला नहीं है। इसके विपरीत समय अनेक हानियाँ उत्पन्न हो सकती हैं। निर्वाचित व्यक्ति के चुनाव पर निश्चित अवधि के बाद सरकार को चुनाव व्यय करना होगा तथा उसे भी काफी बड़ी धन राशि वेतन-भत्तों के रूप में देनी होगी क्योंकि राज्याध्यक्ष के रूप में उसका सम्मान बनाये रखने के लिए यह आवश्यक है। इस प्रकार राजपद पर जो व्यय किया जाता है उसकी तुलना में व्यय में कोई विशेष अन्तर नहीं पड़ेगा। इसके अतिरिक्त निर्वाचन की व्यवस्था निर्धारित करना भी एक कठिन कार्य है। निर्वाचित व्यक्ति समस्त राष्ट्र का प्रतीक भी नहीं हो सकता क्योंकि वह किसी बहुमत दल का ही प्रतिनिधि होगा, सब राजनैतिक दलों की आस्था उसमें नहीं होगी। जबकि सम्राट दलबन्दी से दूर है तथा उसे सभी राजनैतिक दलों का विश्वास प्राप्त होता है।

4 सम्राट, राष्ट्रकुल-परिवार की एकता का प्रतीक है—ब्रिटिश उपनिवेश स्वाधीनता के बाद राष्ट्रमण्डल के सदस्य बन गये। इनमे कनाडा, आस्ट्रेलिया, न्यूजीलैण्ड, दक्षिणी अफ्रीका, भारत, लका तथा पाकिस्तान सहित 23 राष्ट्र हैं जिन्होंने इगलैण्ड के सम्राट का राष्ट्रमण्डल का अध्यक्ष स्वीकार कर लिया। यदि इगलैण्ड म कोई निर्वाचित व्यक्ति राज्याध्यक्ष होता या यदि अब भी सम्राट के स्थान पर किसी निर्वाचित व्यक्ति को राज्याध्यक्ष बना दिया जाये तो यह आवश्यक नही कि राष्ट्रकुल के सदस्य उसे अपना राष्ट्रपति मानने को तैयार हो जायें। इसीलिये ब्रिटिश सम्राट ब्रिटिश साम्राज्य के इन सभी हिस्सों को एकत्रित रखने की एक सुनहरा कड़ी (Golden Link) है। वह ब्रिटिश साम्राज्य की एकता का प्रतीक है।

5 सम्राट एक योग्य सलाहकार के रूप में—ब्रिटेन का सम्राट कोई 4 या 5 वष की अवधि के लिए नही होता, वह तो जीवन पयन्त इस पद पर काय करता है। सामान्य रूप से वह 25 से 60 वर्ष तक इस पद पर काय करता रहता है। अत यह स्वाभाविक है कि उसे शासन के कार्यों का बहुत अनुभव हो जाता है जो कि एक निर्वाचित राष्ट्रपति को नही हो सकता। मन्त्रिमण्डल आते हैं और चले जाते हैं, परन्तु सम्राट विद्यमान रहता है। इस बीच मे उसे शासन के उतार-चढाव का गहरा अनुभव हो जाता है इसी अनुभव के कारण वह अनेक जटिल समस्याओ के सुलझान म अपने अमूल्य विचारों से मन्त्रिमण्डल को अवगत करा सकता है तथा उन्हे उचित निणय करने के लिए मागदशन करा सकता है व आवश्यकता पडने पर चेतावनी दे सकता है। एसे अनेक अवसर आए हैं जब मन्त्रिमण्डल ने राजा की सलाह को स्वीकार किया है। एसी सलाह केवल एक अनुभवी व्यक्ति ही दे सकता है। अत राजपद का यह लाभ निश्चित रूप स सरकार व राष्ट्र को मिलता है।

6 सम्राट मध्यस्थ क रूप में—सम्राट अपने व्यक्तिगत प्रभाव व सम्बन्धों के कारण दूसरे देशो के साथ अनेक विवादो म मध्यस्थता कर सकता है। एडवड सप्तम (Edward VII) ने इगलड और फ्रास को नजदीक लाने में अपन व्यक्तिगत प्रभाव का उपयोग किया था। 1939 म जाज षष्टम (George VI) स्वय फ्रास गये थे और द्वितीय महायुद्ध के अवसर पर इगलैण्ड और फ्रास को समीप लाये। इसी प्रकार जाज षष्टम कनाडा भी गये थे और उन्होन अपने व्यक्तिगत प्रभाव को काम म लेकर इगलड स इन देशो के सम्बन्ध मजबूत किय।

7 सम्राट का सामाजिक व्यक्तित्व—ब्रिटिश सम्राट को अनेक सस्थाओ का सरक्षक बनाया जाता है जिससे वह सस्था ठीक काम करे।

जब कभी सम्राट किसी सार्वजनिक काम में उपस्थित होता है तो उसमें चार चाँद लग जाते हैं, जनता सारा तांता में अपने सम्राट के दर्शन करने आती है। समाज में सम्राट की अपील को बहुत मान्यता दी जाती है और अनेक काम तुरन्त हो जाते हैं। युद्ध पीड़ितों के लिए चन्दा इकट्ठा करना हो या किसी कल्याणकारी संस्था के लिए राजा की अपील पर यह काम रातों रात पूरा हो जाता है। इतना ही नहीं, सम्राट या साम्राज्ञी के रहन-सहन का असर भी जनता पर पड़ता है। अनेक मामलों में जनता राजमहल से प्रेरणा प्राप्त करती है। जिस प्रकार सम्राट पोशाकें आदि पहनता है वही जनता में लोकप्रिय हो जाता है। इन सब कार्यों में जनता एकसूत्र में बंधी रहती है और युद्ध आदि के समय तो राजा की एक आवाज पर बड़े से बड़ा त्याग करने के लिए तैयार हो जाती है। यह सच ही कहा जाता है कि सम्राट के वास्तव में महल में शान से जनता सुख चैन से सोती है।

8 सम्राट इंगलैंड के एंग्लिकन चर्च का भी प्रमुख है—सम्राट के धर्म के मुखिया होने से भी जनता संगठित रहती है तथा उसे अपने राष्ट्र का प्रतीक मानती है। जनता की उसके प्रति आस्था बड़ी गहरी होती है इससे उच्च नैतिक चरित्र की स्थापना में भी सहयोग मिलता है।

उपर्युक्त कारणों से यह स्पष्ट हो जाता है कि इंगलैंड में राजतन्त्र को बनाये रखने में अनेक लाभ हैं इसलिये वहाँ की जनता और राजनीतिक दल इस संस्था को समाप्त करने के पक्ष में नहीं हैं। सम्राट के बने रहने से जनता में राज्य के प्रति भक्ति श्रद्धा और निष्ठा की भावना बनी रहती है।

महत्वपूर्ण प्रश्न

1 ब्रिटेन के संविधान में आप क्राउन (Crown) से क्या समझते हैं? राजा और क्राउन में क्या अन्तर है? क्राउन के क्या क्या अधिकार हैं?

2 निम्नलिखित उक्तियों को स्पष्ट कीजिए—

(क) राजा कोई गलती नहीं करता (King can do no wrong)

(ख) राजा मर गया है राजा चिरजीवी हो (The King is dead long live the King)

(ग) राजा राज्य करता है शासन नहीं करता (The King reigns but does not govern)

3 ब्रिटेन में आज भी राजतन्त्र क्यों विद्यमान है? स्पष्ट कीजिए।

3

प्रिवी परिषद् मन्त्रिमण्डल और मन्त्रि परिषद्

PRIVY COUNCIL, MINISTRY AND CABINET

पिछले अध्याय मे हम देख चुके हैं कि सम्राट केवल नाममात्र का अध्यक्ष है। सम्राट की शक्तियों का उपयोग वास्तव मे प्रिवी परिषद मन्त्रि मण्डल मन्त्रि-परिषद तथा सरकार के स्थाई कर्मचारियों द्वारा किया जाता है।

प्रिवी परिषद् (Privy Council)

मन्त्रिमण्डल एक प्राचीन संस्था प्रिवी परिषद से ही उत्पन्न हुई है। एक समय में इसकी वही स्थिति थी जो आज मन्त्रिमण्डल की है। 17वी शताब्दी मे इसकी शक्तियाँ मन्त्रिमण्डल के हाथ मे आ गई और आज उसे शासनतन्त्र मे एक आदरणीय लेकिन केवल औपचारिक स्थान प्राप्त है। प्रिवी परिषद का अब तक बने रहना अंग्रेजो की इस प्रवृति का एक उदाहरण है कि वे अपनी पुरानी संस्थाओ को जीवित रखना चाहते हैं। प्रिवी परिषद सम्राट की सलाहकार परिषद थी और वधानिक रूप से आज भी है। प्रारम्भ में सम्राट प्रिवी परिषद को बुलाकर सलाह लिया करता था, परन्तु जब परिषद की सख्या बढ़ गई तो सम्राट केवल कुछ महत्वपूर्ण व्यक्तियों से सलाह लेने लगा तब से ही अन्तरग सलाहकार परिषद' (Inner circle of the Kings advisers) का जन्म हुआ। इस अन्तरग परिषद की बैठकें राजा अपने महल के एक छोटे कमरे मे किया करता था और यह बैठकें गुप्त होती थीं। इसलिए इस छोटे कमरे को अंग्रेजी मे केबिनेट (Cabinet) कहा गया है, तब से ही अन्तरग सभा मन्त्रिमडल या केबिनेट कहलाने लगी। यद्यपि प्रिवी परिषद आज भी विद्यमान है, लेकिन वह औपचारिक कार्य ही करती है वास्तविक शक्तियाँ मन्त्रिमडल व केबिनेट के पास ही हैं।

प्रिवी परिषद का सगठन—वर्तमान मे इसकी सदस्य सख्या लगभग ३०० है। इसकी सदस्य सख्या निश्चित नही है, यह घटती बढती रहती है। इस परिषद मे निम्न व्यक्ति सदस्य होते हैं—

(1) केबिनेट के सदस्य
(2) केबिनेट के भूतपूर्व सदस्य
(3) कैण्टरबरी और यार्क के आर्क बिशप तथा लन्दन का बिशप
(4) लॉर्ड चीफ जस्टिस
(5) हाईकोर्ट के अवकाश प्राप्त न्यायाधीश

(6) विदेशों में स्थित राजदूत
(7) उपनिवेशों के उच्च पदाधिकारी
(8) हाउस ऑफ कॉमन्स का अध्यक्ष
(9) स्वराज्य प्राप्त उपनिवेशों के प्रधान मन्त्री
(10) ऐसे व्यक्ति जिन्होंने राजकीय सेवा, कला, साहित्य, विज्ञान व कानून आदि के क्षेत्र में विशेष योग्यता प्रदर्शित की हो।
(11) प्रिन्स आफ वेल्स व शाही ड्यूक भी सदस्य होते हैं। इनकी नियुक्ति कानून द्वारा होती है।

अवधि (Term)—इसकी सदस्यता जीवन भर के लिए होती है। इसके सदस्यों को महा माननीय (Right Honourable) कह कर सम्बोधित किया जाता है।

अधिवेशन—इसके अधिवेशन केवल कुछ विशेष अवसरों पर होते हैं—

(क) सम्राट या साम्राज्ञी की मृत्यु के अवसर पर
(ख) नये सम्राट के राज्याभिषेक के अवसर पर
(ग) सम्राट या साम्राज्ञी के विवाह के अवसर पर

अधिवेशन के लिए केवल ३ सदस्यों का कोरम या गणपूर्ति है। उपर्युक्त अवसरों के अलावा केवल 5 7 से अधिक व्यक्ति जमा नहीं होते। कार्यपालिका सम्बन्धी औपचारिकताओं को पूरा करने के लिए केवल मन्त्रिमण्डल के सदस्य ही उपस्थित होते हैं। इनकी बैठक राजमहल में होती है परन्तु राजा का उपस्थित होना आवश्यक नहीं है पर लार्ड प्रेसिडेन्ट आफ कौंसिल, जो मन्त्रिमण्डल का सदस्य होता है आवश्यक रूप से उपस्थित रहता है तथा वही उसकी अध्यक्षता करता है। परिषद की सभाएं दो या तीन सप्ताहों में एक बार होती है।

प्रिवी परिषद के कार्य

(1) नये मन्त्रिमण्डल के सदस्यों को शपथ दिलाना
(2) विश्व विद्यालयों म्युनिसिपल कार्पोरेशन और अन्य संस्थाओं को चार्टर देना
(3) न्यायदण्ड क्षमा जुर्मानों व सजाओं को माफ करना
(4) काउन्टियों के शेरिफ (Sheriff) नामक राज पदाधिकारियों की नियुक्ति करना
(5) आज्ञाप्तियां (Decrees) तथा अध्यादेश (Ordinance) जारी करना जिन्हें परिषद आदेश (Order in Council) कहा जाता है। परिषद आदेशों के निम्न भेद हैं—

(क) संसद को आहूत करने तथा विघटित करने सम्बन्धी आज्ञा
(ख) युद्ध सम्बन्धी आदेश (ग) सिविल सर्विस सम्बन्धी आदेश
(घ) उपनिवेश सम्बन्धी आदेश।

(6) प्रिवी परिषद की न्यायिक समिति (Judicial Committe) इसकी एक उप समिति है। इसके सम्मुख ब्रिटिश साम्राज्य के अधीनस्थ देशों के न्यायालयों के निर्णयों के विरुद्ध अपीलें प्रस्तुत की जाती है तथा इसका निर्णय अन्तिम होता है। इसमें मुख्य रूप से न्यायाधीशगण होते हैं।

(7) यह विभिन्न प्रकार की जांचो एवं अनुसन्धानो (Research) सम्बन्धी कार्यों की देख रेख करती है।

(8) आर्थिक एकीकरण व समन्वय के लिए प्रयत्न करती है।

(9) केन्द्रीय सूचना विभाग की नीतियों को भी निर्धारित करती है।

प्रिवी परिषद के संगठन व कार्यों की चर्चा करने के पश्चात् यह उपयुक्त होगा कि हम प्रिवी परिषद व मन्त्रिमण्डल के अन्तर को स्पष्ट करलें अन्यथा इन दोनों में कुछ भ्रम रहने की संभावना है।

प्रिवी परिषद व मन्त्रिमंडल मे अन्तर

(1) प्रिवी परिषद का प्रत्येक सदस्य मन्त्रिमण्डल का सदस्य नहीं होता जबकि मन्त्रिमण्डल या केबिनेट का प्रत्येक सदस्य प्रिवी परिषद का सदस्य होता है।

(2) प्रिवी परिषद् म पुराने व नये सभी मन्त्री शामिल होते हैं जबकि मन्त्रिमण्डल में केवल वर्तमान मन्त्री ही शामिल किये जाते हैं।

(3) प्रिवी परिषद मे मन्त्रियों क अलावा अनेक अन्य प्रकार के व्यक्ति भी सदस्य होते हैं। जबकि मन्त्रिमण्डल में केवल मन्त्री ही सदस्य होते हैं।

(4) मन्त्रिमण्डल के सदस्यों की संख्या लगभग 70 80 तक होती है जबकि प्रिवी परिषद म 300 स भी ऊपर होती है।

मन्त्रिमण्डल तथा केबिनेट
(The Ministry and the Cabinet)

केबिनेट व्यवस्था का विकास—प्रारम्भ म सम्राट को सलाह देने का काय एक संस्था करती थी जिसका नाम क्यूरिया रेजिस (Curia Regis) था। इसी का नाम बाद म प्रिवी कौंसिल (Privy Council) पड गया। सम्राट प्रिवी कौंसिल के कुछ प्रभावशाली सदस्यो से ही सलाह लिया करता था तथा इसकी बैठक अपने राज प्रासाद के किसी छोटे कमरे में किया करता था ऐसे कमरे को अंग्रेजी में केबिनेट (Cabinet) कहते हैं। **कुछ समय**

बाद इसी कारण इस कौंसिल का नाम कैबिनेट पड़ गया। इस संस्था का विकास चार्ल्स द्वितीय के समय हुआ। 1688 की गौरवमयी क्रांति (Glorious Revolution) के पश्चात् संसद की सर्वोच्चता स्थापित हो गई। विलियम तृतीय ने आधुनिक केबिनेट व्यवस्था के सिद्धांतों को स्वीकार किया। इसके बाद मंत्रियों का चुनाव बहुमत दल में से किया जाने लगा।

वास्तव में कैबिनेट व्यवस्था का विकास हैनोवरियन काल (1741) में हुआ। जार्ज प्रथम जर्मन था और वह अंग्रेजी भाषा नहीं जानता था तथा वह ब्रिटेन की शासन व्यवस्था की गहराइयों से भी अनभिज्ञ था। अपनी इस असहाय अवस्था के कारण जॉर्ज प्रथम ने प्रशासन की सारी जिम्मेदारी अपने मंत्रियों पर छोड़ दी। ह्विग दल (Whig Party) के नेता सर राबर्ट वाल पोल ने कैबिनेट की अध्यक्षता करना शुरू कर दिया और बाद में वही ब्रिटेन का प्रथम प्रधानमन्त्री बना। इस प्रकार जॉर्ज प्रथम व जॉर्ज द्वितीय के शासन काल में कैबिनेट व्यवस्था का पूर्ण विकास हुआ। इस प्रकार काफी लम्बे समय में वाद कैबिनेट व्यवस्था के तीन आधारभूत सिद्धांतों का विकास हुआ।

(1) केबिनेट के सदस्य पार्लियामेन्ट के सदस्य हों

(2) कैबिनेट के सदस्य एक ही राजनीतिक दल के सदस्य हों।

(3) केबिनेट के सदस्य हाउस ऑफ कॉमन्स के प्रति उत्तरदायी हों

इस प्रकार वर्तमान केबिनेट प्रणाली सदियों के विकास का फल है और आज भी केवल परम्पराओं पर आधारित है। युद्ध शान्ति के अवसरों पर ब्रिटेन में मिली जुली सरकार बनाने की प्रथा को भी मान्यता मिल गई है। इस व्यवस्था को संसद् प्रणाली (Parliamentary System) या कैबिनेट प्रणाली (Cabinet System) भी कहते हैं। इस व्यवस्था की मुख्य विशेषता यह है कि इसमें कार्यपालिका का सर्वोच्च अधिकारी केवल नाममात्र का अध्यक्ष होता है वास्तविक शक्तियाँ मंत्रिमण्डल के हाथ में होती हैं। मंत्रिमण्डल के सदस्यों का चुनाव संसद के बहुमत दल में से किया जाता है। संसद के बहुमत दल का नेता उसका प्रधानमंत्री होता है। मंत्रिमण्डल संसद के प्रति सामूहिक रूप से जिम्मेदार होता है। मंत्रिमण्डल के विरुद्ध अविश्वास प्रस्ताव पास होने पर यह त्याग पत्र दे देता है और नये मन्त्रिमण्डल का चुनाव किया जाता है।

मन्त्रिमण्डल तथा कैबिनेट (Ministry and the Cabinet)—प्राय साधारण नागरिक मंत्रिमण्डल व कैबिनेट के भेद को नहीं समझते,

जबकि इनमे बडा भेद है। अत मन्त्रिमण्डल शब्द केबिनेट या मन्त्रि परिषद का पर्यायवाची नहीं है। इसमे निम्न भेद है—

1 मन्त्रिमण्डल के कुल मिलाकर लगभग 70 80 सदस्य होते हैं जिनमे उच्च व निम्न दर्जे के सभी मन्त्री शामिल होते हैं परन्तु केबिनेट मे लगभग 20 सदस्य ही होते हैं। इन सदस्यो का चुनाव प्रधानमन्त्री उपयुक्त 70 80 सदस्यो म से करता है। वास्तव मे केबिनेट मे केवल उन्ही सदस्यो को लिया जाता है जो प्रधानमन्त्री के विश्वास पात्र होते हैं।

2 राज्य की नीति निर्धारण का काय केबिनेट ही करती है, समस्त मन्त्रिमण्डल मे यह निणय नही होता। नीति निर्धारण के काय के लिये केवल केबिनेट के सदस्यों को ही बैठक म आमन्त्रित किया जाता है। अन्य मन्त्री इन निणयो को कार्यान्वित करते हैं।

3 केबिनेट के सदस्य मन्त्रिमण्डल के सदस्य भी होते है परन्तु मन्त्रिमण्डल के सभी सदस्य केबिनेट के सदस्य नही होते।

मन्त्रिमण्डल के सदस्यों के प्रकार—उपयुक्त विवरण मे यह स्पष्ट है कि मन्त्रिमण्डल मे छोटे व बडे मन्त्री होते हैं तथा उनके दर्जे बटे होते हैं। मन्त्रिमण्डल के सदस्यों की निम्न श्रेणियाँ है—

1 **बिना विभाग के मन्त्री** (Minister without Port folio) ये सब केबिनेट क मन्त्री होते हैं। इनके पास कोई विभाग नही होता, परन्तु ये प्रधानमन्त्री के प्रमुख सलाहकारों में होते हैं। केवल बहुत ही योग्य व अनुभवी व्यक्तियों को इस श्रेणी मे रखा जाता है। विभागीय काय के बोझ से इनका मुक्त रखा जाता है। इस श्रेणी मे लॉर्ड प्रीविसील (Lord Privy Seal) लार्ड प्रेसिडेन्ट आफ दी कौंसिल (Lord President of the Council) व लार्ड चान्सलर (Lord Chancellor) आते हैं जिनके विभागीय काय केवल नाममात्र के होते हैं।

2 **महत्वपूर्ण विभागो के अध्यक्ष** (Incharge of Important Port folios)—इस श्रेणी म केबिनेट के वे मन्त्री आते हैं जिनके पास महत्वपूर्ण विभाग भी होते हैं अर्थात वे किसी महत्वपूर्ण विभाग के अध्यक्ष होते हैं। उदाहरण के लिए विदेश विभाग का मन्त्री रक्षा विभाग का मन्त्री गृह विभाग का मन्त्री चांसलर आफ दी एक्सचेकर (Chancellor of the Exchequer) अर्थात वित्तमन्त्री, राष्ट्र मण्डल के मामलो के मन्त्री, स्वास्थ्य विभाग का मन्त्री आदि होते हैं।

3 **केबिनेट के अधिकारी** (Minister of the Cabient Rank)—ये व्यक्ति यद्यपि केबिनेट के सदस्य नही होते, परन्तु ये प्रशासकीय विभागो के अध्यक्ष होते हैं तथा उन्हे केबिनेट के सदस्यो के समान वेतन मिलता है व

आवश्यकता पड़ने पर इनके विभागों से सम्बंधित मामलों पर सलाह जानने के लिए इन्हें कैबिनेट में आमंत्रित किया जाता है।

4 राज्यमन्त्री (Ministers of the State)—ये एक प्रकार से उप मन्त्री होते हैं। भारत के उप मन्त्रियों के समान इनका दर्जा होता है। इनकी स्थिति पूर्ण मन्त्री व संसदीय सचिव के बीच की होती है। जो विभाग बड़े हैं, वहाँ पूर्ण मन्त्रियों की सहायता के लिए इनकी नियुक्ति की जाती है। उदाहरण के लिये वित्त विभाग, विदेश विभाग आदि विभागों में।

5 संसदीय सचिव (Parliamentary Secretaries)—ये भी संसद् के सदस्य होते हैं तथा प्रधान मंत्री बहुमत दल से सम्बंधित मंत्री की सलाह से इनकी नियुक्ति करता है। वास्तव में इन्हें कोई शक्ति प्राप्त नहीं होती। इनका काम विभागीय अध्यक्ष को उसके कार्य में सहायता देना तथा सदन में उसकी अनुपस्थिति में उसका प्रतिनिधित्व करना है। वास्तव में इन पदों द्वारा नये खून का राजनीतिक मामलों का प्रशिक्षण दिया जाता है जिससे वे आगे चलकर मंत्री पद प्राप्त करने के योग्य बन सकें।

6 राजमहल से सम्बन्धित कर्मचारी (Officers of the Royal House hold)—इन कर्मचारियों में कोषाध्यक्ष, लॉर्ड चैम्बरलेन तथा कम्पट्रोलर आदि आते हैं। इनकी नियुक्ति भी मन्त्रिमण्डल द्वारा की जाती है तथा मन्त्रिमण्डल के बदलने के साथ-साथ ये भी बदल जाते हैं।

7 हाउस ऑफ कामन्स में सत्तारूढ़ दल के मुख्य सचेतक (Chief Whip) व सहायक सचेतक।

मंत्रियों की विभिन्न श्रेणियों की चर्चा करने के पश्चात यह उपयुक्त होगा कि हम मन्त्रिमण्डल के निर्माण की चर्चा करें।

मन्त्रिमण्डल का निर्माण (Formation of the Ministry)—संसदीय प्रणाली या कैबिनेट व्यवस्था (Cabinet System) राजनीतिक दलों पर आधारित है। इनकी सहायता के बिना यह व्यवस्था नहीं चल सकती। नव-निर्वाचन के पश्चात सम्राट हाउस ऑफ कॉमन्स के बहुमत दल के नेता को प्रधानमंत्री पद के लिए आमन्त्रित करता है। नये प्रधानमंत्री का चुनाव कभी-कभी ऐसी स्थिति में भी किया जाता है जबकि मन्त्रिमण्डल के विरुद्ध हाउस ऑफ कामन्स में अविश्वास प्रस्ताव पास हो जाये अथवा प्रधान मन्त्री किन्हीं कारणों से स्तीफा दे दे अथवा कैबिनेट के विरुद्ध अविश्वास प्रस्ताव पास होने के बाद कैबिनेट द्वारा हाउस ऑफ कॉमन्स को भंग किये जाने पर तथा उसके बाद पुनर्निर्वाचन होने पर। साधारणतया प्रधानमन्त्री का निर्वाचन एक औपचारिकता है और सम्राट उसमें अपनी मनमानी नहीं कर सकता। इसका कारण यह है कि जिस व्यक्ति को हाउस ऑफ कॉमन्स का

विश्वास प्राप्त नहीं होगा, उसके निर्वाचित होने पर वह सरकार नहीं चला सकेगा। केवल ऐसे अवसर पर सम्राट अपने विवेक से काम ले सकता है जबकि हाउस ऑफ कॉमन्स में किसी भी राजनीतिक दल को बहुमत प्राप्त न हो। ऐसी स्थिति में भी वह विचार विमर्श द्वारा यह पता लगाता है कि कौन से व्यक्ति को लोक सभा (House of Commons) का समर्थन मिल सकता है उसी को प्रधानमन्त्री पद के लिये आमन्त्रित करता है। सन् 1957 में अनुदार दल के प्रधान मन्त्री सर एन्थोनी ईडन के त्याग पत्र के कारण अनुदार दल ने अपना नेता नहीं चुना। उस परिस्थिति में सम्राट ने भूतपूर्व प्रधान मन्त्री सर विंसटन चर्चिल की सलाह लेकर हेराल्ड मेकमिलन को प्रधान मन्त्री नियुक्त किया। अतः सम्राट ऐसी परिस्थिति में भूतपूर्व प्रधान मन्त्री की सलाह ले लेता है, परन्तु जनता में यह चर्चा रही कि अनुदार दल को अपना नेता चुन लेना चाहिये था ताकि सम्राट को राजनीतिक गतिविधियों से दूर रखा जाता क्योंकि अगर लोक-सभा श्री मेकमिलन को स्वीकार नहीं करती तो सम्राट की स्थिति बड़ी हास्यास्पद हो जाती।

प्रधान मन्त्री के निर्वाचन में दो प्रथायें विकसित हुई हैं। 1923 के पहले प्रधान मन्त्री दोनों सदनों अर्थात् (हाउस ऑफ कॉमन्स व हाउस आफ लार्ड्स) में से चुना जा सकता था, परन्तु इसके बाद यह प्रथा सुदृढ़ हो गई कि प्रधानमन्त्री लोकसभा से ही चुना जाये क्योंकि केबिनेट लोकसभा के प्रति ही उत्तरदायी होती है तथा लोकसभा जनता का प्रतिनिधि सदन है। 1923 में सम्राट ने लॉर्ड सभा में अनुदार दल के नेता लॉर्ड कर्जन को न बुलाकर लोकसभा में अनुदार दल के नेता स्टेनली बाल्डविन को बुलाकर प्रधान मन्त्री नियुक्त किया। तब से ही यह परम्परा सुदृढ़ हो गई और इसका पालन होने लगा। दूसरी प्रथा के अनुसार सम्राट पद मुक्त होने वाले प्रधान मन्त्री से उसके उत्तराधिकारी के विषय में सलाह लेता है, परन्तु यह प्रथा अभी सुदृढ़ नहीं है।

प्रधान मन्त्री के निर्वाचन के पश्चात ही मन्त्रिमण्डल का निर्माण होता है। मन्त्रिमण्डल के निर्माण का कार्य प्रधान मन्त्री करता है। यह कार्य वास्तव में बहुत मुश्किल है। इसके लिये वह बड़ी दूरदर्शिता से काम लेता है। वह अपनी मनमानी नहीं करता बल्कि अपनी व अपने दल की स्थिति को सुदृढ़ बनाने के लिये उसे अनेक बातों को ध्यान में रखना पड़ता है। इनमें निम्न मुख्य हैं—

1 वह संसद के दोनों सदनों के सदस्यों को मन्त्रिमण्डल में स्थान देता है और एक संतुलित (Balanced) मन्त्रिमण्डल बनाने की चेष्टा करता है

2 अपने दल के प्रमुख गुटों के नेताओं को शामिल करता है जिससे दल में एकता बनी रहे तथा सभी गुटों का समर्थन उसे प्राप्त रहे।

3 मन्त्रिमण्डल के निर्माण में उसे अपने देश के भौगोलिक प्रदेशों (Geographical Regions) के प्रतिनिधित्व का भी ध्यान रखना पड़ता है।

4 नवयुवकों व अनुभवी व्यक्तियों का समावेश करता है। इसका कारण यह है कि अनुभवी व्यक्तियों के अभाव में अनेक नीति सम्बन्धी मसलों पर योग्य सलाह से वंचित हो सकता है तथा नवयुवकों के अभाव में नये खून का प्रशिक्षण नहीं किया जा सकता।

5 मन्त्री पद पर नियुक्त किये जाने वाले व्यक्तियों की योग्यता व क्षमता।

इस प्रकार ब्रिटेन का प्रधान मन्त्री अमरिका के राष्ट्रपति की भाँति मन्त्रिमण्डल के निर्माण में स्वतन्त्र नहीं है। उसे अनेक बातों का ध्यान रखना पड़ता है। प्रत्येक मन्त्री के लिये यह आवश्यक है कि वह दोनों सदनों में से किसी एक का सदस्य हो। किसी भी व्यक्ति को जो दोनों सदनों का सदस्य न हो, 6 माह से अधिक की अवधि के लिये मन्त्री नहीं बनाया जा सकता। इस बीच या तो वह लाॅर्ड सभा का सदस्य निर्वाचित हो या उसे लार्ड सभा का सदस्य बना लिया जाये, तभी वह इस पद पर कार्य करते रह सकता है। प्रधानमन्त्री अपने मन्त्रिमण्डल की सूची सम्राट को सौंप देता है। सम्राट प्रधानमन्त्री की सलाह के अनुसार मन्त्रियों की नियुक्ति कर देता है। यह केवल एक औपचारिकता है। सम्राट इसमें कोई रुकावट नहीं डालता। प्रधानमन्त्री अपनी सूची में मन्त्रियों के विभागों का बटवारा भी कर देता है। विभागों का बटवारा वह अपने निकटतम सहयोगियों की सलाह से ही करता है। महत्त्वपूर्ण विभाग वरिष्ठ व विश्वासपात्र सदस्यों को दिये जाते हैं तथा कम महत्त्वपूर्ण विभाग दूसरे सदस्यों को दिये जाते हैं। मन्त्रियों की श्रेणियाँ भी प्रधान मन्त्री ही निर्धारित करता है।

मन्त्रियों के वेतन—मन्त्रियों के वेतन क्राउन के मन्त्रि अधिनियम, 1937 (The Ministers of the Crown Act, 1937) के द्वारा निर्धारित किये गये हैं। प्रधानमन्त्री का 10 000 पौंड वार्षिक लार्ड चान्सलर का 12 000 पौंड वार्षिक अन्य मन्त्रियों को 5 000 पौंड वार्षिक तथा उप मन्त्रियों को 2,500 पौंड वार्षिक निर्धारित किये गये हैं। मन्त्रियों के वेतन समय समय पर संसद के अधिनियम द्वारा परिवर्तन किये जा सकते हैं। दिसम्बर 1964 में मन्त्रियों के लिये 16,000 पौंड वार्षिक व संसद सदस्यों के लिये 8,400 पौंड वार्षिक का प्रस्ताव रखा गया था। प्रधान मन्त्री को अवकाश प्राप्त करने पर 2 000 पौंड वार्षिक पेंशन मिलती है।

केबिनेट व्यवस्था की विशेषतायें

केबिनेट प्रथा के प्रमुख लक्षण निम्न प्रकार हैं—

1 कार्यपालिका का सर्वोच्च पदाधिकारी केवल नाम-मात्र का अध्यक्ष होता है—कायपालिका का अध्यक्ष चाहे वह राजा हो या राष्ट्रपति, केवल नाम मात्र के अधिकार रखता है परन्तु फिर भी इस पद को बनाये रखना आवश्यक होता है क्योंकि ससद के अधिवेशन को बुलाना, उसे विघटित करना व भग करने के काय का वही करता है। पहली ससद भग होने व दूसरी ससद के चुनाव होने की अवधि तक वह महत्वपूर्ण साबित होता है। ससद के चुनाव होने के बाद, बहुमत दल के नेता को बुलाकर वह प्रधान मन्त्री पद पर नियुक्त करता है। उसी के नाम से कानून व आज्ञायें जारी होती हैं। वही देश का प्रतीक होता है। विदेशो मे देश का प्रतिनिधित्व करता है तथा देश म विदेशी मेहमानो व राजदूतो का स्वागत करता है। अत इन सब औप चारिकताओं को निभाने के लिये इस पद की आवश्यकता है। ब्रिटेन म केबिनेट राजा के नाम म ही सारे काय करती हैं। राजा केबिनेट की बैठकों मे भी भाग नही लेता। राजा तब तक कोई आदेश जारी नही करता जब तक कि उस पर किसी मन्त्री के हस्ताक्षर न हों। अत राजा राजनीतिक गति विधियो से बिल्कुल दूर रहता है। अगर कोई गलती होती है तो मत्रीगण ही ससद को जवाब देह होते हैं। इस प्रकार प्रशासन की शक्तियाँ राजा के पास न होकर केबिनेट के पास हैं। राजा तो केवल केबिनेट की सलाह के अनुसार काय करता है, स्वय की इच्छा से कोई काय नहीं करता।

2 केबिनेट के सदस्य बहुमत दल के सदस्य होते हैं—केबिनेट वास्तव मे ससद् की ही एक उप समिति होती है। केबिनेट के सदस्यो को ससद का सदस्य होना आवश्यक है। इस व्यवस्था में व्यवस्थापिका व कायपालिका मे घनिष्ठ सम्बन्ध रहता है। यह ससद् म बहुमत दल के आधार पर बनती है और तभी तक बनी रह सकती है जब तक कि ससद में उस दल का बहुमत है। केबिनेट के सदस्य एक ही दल के होने के कारण उनमे राजनतिक सिद्धान्तो की एकता होती है। इसीलिये यह एक टीम की तरह काय करती है। यद्यपि सकटकाल मे अथवा जब ससद मे किसी एक दल का बहुमत न हो तो मिला-जुला मन्त्रिमण्डल (Coalition Ministry) बनाया जाता है।

3 केबिनेट की राजनीतिक एकता—समान राजनीतिक विचार होने के कारण, इस व्यवस्था मे काय सचालन ठीक प्रकार से होता है। सदस्यो के बीच एकता बनी रहती है। केबिनट के सदस्य अपने आपसी मतभेद ससद या जनता के सामने प्रगट नही करते। यदि कोई सदस्य किसी प्रश्न पर गहरा मतभेद रखता हो, तो वह त्याग-पत्र देकर केबिनेट से अलग हो सकता है।

राजनीतिक एकता का विशेषता इंगलैंड की द्वि-दल पद्धति (Dual Party System) है। अनेकानेक राजनीतिक दल होने पर यह व्यवस्था सफल नहीं हो पाती क्योंकि उसमें मिले-जुले मन्त्रिमण्डल बनने से राजनीतिक विचारों की एकता स्थापित नहीं हो सकती।

4 प्रधान मन्त्री का नेतृत्व—कैबिनेट का निर्माण हाउस ऑफ कॉमन्स के बहुमत-दल के नेता द्वारा हो किया जाता है। यह नेता ही प्रधानमन्त्री होता है। वॉलपोल के समय से ही यह प्रथा विकसित हुई तथा प्रधान मन्त्री ही कैबिनेट की अध्यक्षता करने लगा। कैबिनेट के अन्य सदस्यों के समान ही यद्यपि प्रधान मन्त्री होता है, परन्तु फिर भी वह उनमें प्रमुख होता है (First Among Equals)। प्रधानमन्त्री किसी भी मन्त्री को पदच्युत कर सकता है या उससे त्याग-पत्र माँग सकता है। प्रधान मन्त्री के त्याग-पत्र देने का अर्थ सम्पूर्ण मन्त्रिमण्डल का त्याग-पत्र होना है। अगर प्रधान मन्त्री की मृत्यु हो जाय तो भी मन्त्रिमण्डल स्वतः ही भंग हो जाता है। वह अपने मन्त्रिमण्डल में कभी भी रद्दोबदल या हेर-फेर कर सकता है। प्रधान मन्त्री ही विभिन्न विभागों के मतभेदों को दूर करता है। वह वास्तव में जैसा मार्ले (Morley) ने कहा है 'मन्त्रिमण्डल के वृत्त खण्ड की मुख्य शिला (Key stone of the Cabinet arch) है।

5 मन्त्रिमण्डल का संसद के प्रति उत्तरदायित्व—मन्त्रिमण्डल के सदस्य व्यक्तिगत व सामूहिक रूप से संसद् के प्रति उत्तरदायी होते हैं। प्रत्येक मन्त्री अपने विभाग का अध्यक्ष होने के कारण उस विभाग में हुई गड़बड़ के लिये जिम्मेदार होता है तथा गड़बड़ होने पर त्याग-पत्र दे देता है सामूहिक उत्तरदायित्व का अर्थ यह है कि कैबिनेट की नीतियों पर अगर संसद में अविश्वास प्रस्ताव पास हो जाये तो समस्त मन्त्रिमण्डल को त्याग-पत्र देना पड़ता है। कैबिनेट के निर्णयों को कार्यान्वित कराने के लिये सभी मन्त्री इकाई (Unit) की तरह कार्य करते हैं और संसद में उन्हें पास कराने में एक स्वर से प्रयत्न करते हैं। संसद् में वे एक दूसरे की आलोचना नहीं करते। कैबिनेट की बैठक में चाहे उन्होंने किसी विषय पर मतभेद प्रकट किया हो परन्तु बहुमत द्वारा निर्णय लिए जाने पर उन्हें भी उसका समर्थन करना होता है अन्यथा वे त्याग-पत्र देकर चले जाते हैं। नीति-सम्बन्धी निर्णयों पर किसी एक मन्त्री की हार भी समस्त मन्त्रिमण्डल की हार होती है और उनके विरुद्ध अविश्वास होता है। वे सब साथ-साथ ही डूबते हैं तथा साथ-साथ ही तैरते हैं (They swim and sink together)। लार्ड मॉर्ले ने भी सामूहिक उत्तरदायित्व के सिद्धान्त (Principle of Collective Responsibility) की बड़ी सुन्दर व्याख्या की है। उनके अनुसार 'यह बात एक साधारण नियम के रूप में मानी जाती है

कि प्रत्येक महत्वपूर्ण विभागीय निश्चय समस्त केबिनेट को बाँध देता है। इसके सदस्य सामूहिक रूप से ही अपने पदों पर बने रहते हैं और सामूहिक रूप से ही उनका पतन होता है। विदेश विभाग की किसी एक गलती की वजह से अर्थ मन्त्री को त्याग पत्र देना पड सकता है तो कभी किसी मूर्ख युद्ध मन्त्री की मूर्खता के कारण श्रेष्ठ गृह मन्त्री को कष्ट सहना पड सकता है। केबिनेट, व्यवस्थापिका व सम्राट के सम्मुख एक इकाई के रूप में उपस्थित होती है, जैसे कि एक व्यक्ति के विचार हों।"

जे० एच० टॉमस ने 1936 व सर ह्यू डाल्टन ने 1947 में बजट के कुछ गुप्त रहस्यों के प्रगट हो जाने के कारण त्याग-पत्र दे दिया था। यदि कोई मन्त्री अपनी इच्छा से ही मन्त्रिमण्डल से अलग हो जाये या प्रधान मन्त्री द्वारा अलग कर दिया जाये तो इससे सामूहिक उत्तरदायित्व की प्रथा नहीं टूटती, परन्तु जब कभी मन्त्रिमण्डल के किसी सदस्य को मन्त्रिमण्डल की इच्छा के विरुद्ध संसद त्याग पत्र देने पर बाध्य करे तो उस समय समस्त मन्त्रिमण्डल को त्याग-पत्र देना होता है। हाउस आफ कामन्स द्वारा अविश्वास का प्रदर्शन निम्न प्रकार से किया जाता है—

(क) केबिनेट के विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव (Motion of Non confidence) पास करके।

(ख) केबिनेट द्वारा प्रस्तुत किये गये किसी बिल या प्रस्ताव को अस्वीकार करके।

(ग) राजकीय आय या व्यय के सम्बन्ध में कटौती प्रस्ताव स्वीकार करके।

(घ) केबिनेट या किसी एक मन्त्री के कार्य के सम्बन्ध में विरोध प्रगट करके।

6 केबिनेट के विचार विमर्शों की गुप्तता—प्रत्येक मन्त्री को गोपनीयता की शपथ लेनी होती है। इसके अन्तर्गत वह यह प्रतिज्ञा करता है कि वह मन्त्रिमण्डल के किसी भेद को नहीं बतलायेगा तथा किसी भी महत्वपूर्ण दस्तावेज को प्रकाशित नहीं करेगा। यदि वह प्रतिज्ञा भंग करता है तो (Official Secret Act, 1920) के अन्तर्गत उसे दंड दिया जा सकता है। राजनीतिक एकता (Political Unanimity) का यही आधार है। मन्त्रिगण केबिनेट की बैठकों मे अपने विचार खुलकर रख सकते हैं, परन्तु निर्णय होने के बाद, कोई भी मन्त्री यह नहीं बता सकता कि अमुक मन्त्री ने अमुक विषय पर अमुक विचार प्रगट किये। मन्त्रिमण्डल की कार्यवाहियों का यद्यपि रिकार्ड (Record) रक्खा जाता है परन्तु उन्हें पूर्णतया गुप्त रक्खा जाता है तथा

कभी प्रकाशित नहीं कराया जाता। इस विवरण में किस व्यक्ति ने क्या विचार रखे इनको कोई स्थान नहीं होता।

मन्त्री अपने मतभेद होने के कारण अपने पद से त्याग-पत्र दे सकता है तथा वह प्रधान मन्त्री व सम्राट की स्वीकृति से संसद् में अपना वक्तव्य देकर अपने त्याग-पत्र के कारणों पर प्रकाश डाल सकता है, परन्तु केबिनट की बातों का वह विस्तार से नहीं रख सकता।

केबिनट की कार्यवाहियों को गुप्त रखने के लिये केबिनट सचिवालय (Cabinet Secretariate) होता है जिसमें सचिव पर इन कार्यवाहियों को गुप्त रखने की जिम्मेदारी होती है।

केबिनट में निम्नलिखित पदाधिकारी होते हैं—

(1) प्रधानमन्त्री तथा कोष का प्रथम लार्ड (Prime Minister and First Lord of the Treasury)
(2) वित्त मन्त्री (Chancellor of Exchequer)
(3) लॉर्ड चान्सलर (Lord Chancellor)
(4) प्रिवी कौंसिल का प्रेसिडेन्ट (Lord President of the Privy Council)
(5) लॉर्ड प्रिवी सील (Lord Privy Seal)
(6) गृह मन्त्री (Secretary f State for House Affairs)
(7) उपनिवेशों का मन्त्री (Secretary of State for Dominions)
(8) विदेश मन्त्री (Secretary of State for Foreign Affairs)
(9) राष्ट्रमण्डल मन्त्री (Secretary of State for Common Wealth Pelations)
(10) युद्ध मन्त्री (Secretary of State for War)
(11) नभ सेना मन्त्री (Secretary of State for Air Force)
(12) जल सेना का मन्त्री (First Lord of Admiralty)
(13) व्यापार मन्त्री (President of the Board of Trade)
(14) स्वास्थ्य मन्त्री (Minister for Health)
(15) पोस्ट मास्टर जनरल (Postmaster General)
(16) श्रम मन्त्री (Labour Minister)
(17) यातायात मन्त्री (Minister for Transport)
(18) शिक्षा बोर्ड का प्रेसीडेन्ट (President of the Board of Education)

(19) स्कॉटलण्ड का मन्त्री (Secretary of State for Scotland)

(20) कृषि व मछली विभाग का मन्त्री (Minister for Agriculture and Fisheries)

केबिनेट के कार्य (Functions of the Cabinet)—वैधानिक दृष्टि से आज भी केबिनेट सम्राट की केवल एक सलाहकार परिषद मात्र है परन्तु व्यावहारिक दृष्टि मे वही सब शक्तियो का स्रोत है। सम्राट अब अपने अधिकारो का उपयोग नही करता, वह तो केवल केबिनेट की सलाह के अनुसार काय करता है। जैसी कि हम यह चर्चा कर चुके हैं कि केबिनेट म केवल 15–20 व्यक्ति ही होते हैं समस्त म त्री केबिनेट के सदस्य नही होते। इन वरिष्ठ व्यक्तियों पर ही शासनतन्त्र के चलाने की जिम्मेदारी होती है। इन्ही के निर्णयों को समस्त मन्त्रिमण्डल कार्यान्वित करता है। वेजहॉट के अनुसार 'केबिनेट वह यन्त्र है जो कायपालिका तथा व्यवस्थापिका को जोडने वाली कडी है।"[1] सर जान मेरियट के अनुसार "केबिनेट वह धुरी है जिस पर राजयन्त्र घूमता है। [2] केबिनेट के कार्यों की निम्न शीर्षकों के अन्तगत चर्चा की जा सकती है—

1 **नीति निर्माण सम्बन्धी काय**—राष्ट्रीय व अन्तर्राष्ट्रीय नीतियो क निर्धारण का काय केबिनेट के द्वारा ही होता है। केबिनेट नीतियो का निर्धारण करते समय अपने दल के सिद्धान्तो व कायक्रमो का ध्यान रखती है तथा जनता से चुनाव के अवसर पर किये गये वायदो को भी क्रियान्वित करती है। केबिनेट ही ससद् में प्रस्तुत किये जाने वाले बिलो या कानूना पर विचार करती है तथा निर्णय लेती है। केबिनेट की स्वीकृति के बिना सरकार की ओर स कोई भी कानून ससद् म पेश नही किया जा सकता। केबिनेट की सलाह पर ही ससद् को बुलाया जाता है, स्थगित किया जाता है तथा भग किया जाता है। केबिनेट के निर्णय साधारणतया सब सम्मत होते हैं अथवा बहुमत से लिये जाते हैं। निर्णय हो चुकने के बाद सभी सदस्य उसे क्रियान्वित कराने की चेष्टा करते हैं।

2 **कायपालिका सम्बन्धी काय**—चूकि सम्राट की शक्तिया का उपयोग केबिनेट के द्वारा ही होता है अत कानूनो को लागू कराना नीतियो को कार्यान्वित कराना आदि काय मन्त्रिमण्डल का ही है। मन्त्रिमण्डल की सहा

---

1 'The hyphen that joins the buckle that fastens in executive and legislature together —Baqehot

2 The pivot round which the whole political machinery revolves' —Sir John Marriot

यता के नियं स्थायी सरकारी कर्मचारी होते हैं जो नीतियों को क्रियान्वित करते हैं। कैबिनेट इन कर्मचारियों पर नियन्त्रण रखती है तथा जो कर्मचारी शिथिलता दिखलाते हैं उनके विरुद्ध कारवाई करती है।

3 विभिन्न विभागों में समन्वय स्थापित करना—प्रशासन कार्य को सुचारु रूप से चलाने के लिये यह आवश्यक है कि विभिन्न विभागों में समन्वय व सहयोग रहे अन्यथा नीतियों को कार्यान्वित नहीं किया जा सकता। चाहे कितने ही स्वतन्त्र विभाग बना दिये जायें, परन्तु प्रत्येक विभाग का सम्बन्ध अनेक बातों में दूसरे विभागों से होता है और जब तक इनमें आपसी सहयोग व सद्भाव न हो तब तक अनेक काम पूरे नहीं हो सकते। इसीलिये कैबिनेट इनमें सहयोग व समन्वय स्थापित करने की चेष्टा करती है। अनेक बार जब विभिन्न विभागों में मत भेद बहुत तीव्र हो जाते हैं तो प्रधान मन्त्री अपने हस्तक्षेप द्वारा उनके मतभेदों को दूर करता है। उदाहरण के लिये, रक्षा मन्त्री जब अपने विभाग के लिये अधिक अनुदान मांगे और यदि वित्त मन्त्री उसे स्वीकार न करे तो रक्षा के कार्यों में ढिलाई उत्पन्न हो सकती है तथा देश की सुरक्षा खतरे में पड़ सकती है। ऐसी स्थिति में कैबिनेट की यह जिम्मेदारी है कि वह विभिन्न विभागों में मतभेद न होने दे और अगर हों तो उन्हें सुलझाये।

4 बजट पर नियन्त्रण—कैबिनेट ही बजट (Budget) पर नियन्त्रण रखती है। कैबिनेट ही विभिन्न विभागों के व्यय का निर्धारित करती है तथा उसके लिये साधन जुटाने के लिये विभिन्न प्रकार के कर प्रस्तावित करती है। किन वस्तुओं पर कर लगाया जाय, किन पर नहीं लगाया जाय अथवा किन वस्तुओं के कर में वृद्धि की जाय अथवा उसे घटाया जाय आदि बातों का निर्णय पहले कैबिनेट करती है, इसके बाद संसद से स्वीकृति ली जाती है। संसद बजट को आसानी से अस्वीकृत नहीं कर सकती क्योंकि उसका अर्थ है मन्त्रिमण्डल का त्याग-पत्र।

5 उच्च पदाधिकारियों की नियुक्ति करना—महत्वपूर्ण नियुक्तियाँ करना भी मन्त्रिमण्डल का ही कार्य है। किसी व्यक्ति की गवर्नर जनरल (Governor General) के पद पर नियुक्ति मन्त्रिमण्डल द्वारा ही होता है। विदेशों में राजदूतों की नियुक्ति भी मन्त्रिमण्डल द्वारा ही होती है।

कैबिनेट की तानाशाही (Dictatorship of the Cabinet)—कानूनी दृष्टि से इंगलैंड की संसद सर्वोच्च है। वही कानून बनाती है प्रशासन की नीतियाँ निर्धारित करती है बजट पर नियन्त्रण रखती है तथा कैबिनेट पर भी नियन्त्रण रखती है। परन्तु 20वीं सदी में परिस्थितियाँ बदली हैं। अब ये सब कार्य व्यावहारिक दृष्टि से कैबिनेट के द्वारा ही सम्पन्न किये जाते हैं तथा संसद तो केवल कैबिनेट के निर्णयों पर स्वीकृति

सूचक मोहर लगा देती है। एडम्स (Adams) ने इस सम्बन्ध में कहा है कि, 'हाउस ऑफ कॉमन्स अब इस दशा मे पहुंच गया है कि उसकी स्थिति एक रजिस्टरिंग मशीन की सी हो गई है, जो एक अन्य संस्था द्वारा किये गये निर्णयों के रिकॉर्ड का काम करे। मध्य विक्टोरिया युग का यह विचार है, कि कैबिनेट की स्थिति व्यवस्थापन विभाग के तृतीय सदन की है अब सर्वथा सत्य हो गया है। अब तो केबिनेट ही वास्तविक विधान सभा है।[1]

रम्जेम्यूर ने कहा है कि 'इसकी स्थिति जब भी यह बहुमत का समर्थन पाती है, अधिनायक शाही की है केवल खुले रूप म कार्यवाही की एक शर्त से बंधी है। यह अधिनायक शाही दो पीढ़ी पूर्व से कहीं अधिक पूर्ण है।"[2] सिडनी लो ने भी इस तथ्य को इस प्रकार व्यक्त किया है, 'अब हाउस आफ कॉमन्स कार्यकारिणी विभाग को नियन्त्रित नही करता, इसके विपरीत कार्यकारिणी ही अब हाउस ऑफ कॉमन्स को नियन्त्रित करती है।"[3]

उपर्युक्त विचारों से यह स्पष्ट है कि अब केबिनेट की शक्तियाँ बहुत बढ़ गई हैं और वह संसद् पर नियन्त्रण करने लगी है। ऐसी स्थिति क्यों बन गई? संसद के हाथ से केबिनेट के हाथ मे शक्तियां क्या चली गई? इस प्रश्न पर विचार करने की आवश्यकता है तथा यह पता लगाने की आवश्यकता है कि क्या वास्तव मे उपयुक्त विद्वानो के विचार ठीक हैं? यदि ठीक हैं तो उनके क्या कारण हैं? इन कारणों की चर्चा हम निम्न शीर्षकों के अन्तर्गत करेंगे—

1 पार्टी व्यवस्था की कठोरता—20वीं सदी म पार्टी व्यवस्था का बहुत तीव्र गति से विकास हुआ तथा पार्टी का अनुशासन बहुत कड़ा हो

---

1 'The House of Commons has been reduced to the position of a registering machine regarding an outside decision The mid Victorian judgement that the Cabinet is a third house of the legislative is emphatically true the Cabinet is almost the legislation' —Adams

2 Its position whenever it commands a majority is a dictatorship only qualified by publicity This dictatorship is far more absolute than it was two generations ago" —Ramsey Muir How Britain is Governed

3 'The House of Commons no longer controls the executive, on the contrary the executive controls the House of Commons —Sydney Low

गया। 19वीं सदी में यद्यपि पार्टी व्यवस्था थी, परन्तु सदस्यों पर अनुशासन कड़ा नहीं था। सदस्यों का भविष्य उस समय राजनीतिक दलों की दया पर निर्भर नहीं करता था। उस समय चुनाव क्षेत्र बहुत छोटे थे तथा वयस्क मताधिकार (Adult Franchise) को मान्यता दी गई थी। छोटे चुनाव क्षेत्र होने के कारण किसी भी व्यक्ति का स्वतन्त्र उम्मीदवार के रूप में चुने जाने में कठिनाई नहीं होती थी क्योंकि मतदाताओं से उसका सम्पर्क स्थापित रहता था। उस चुनाव लड़ने के लिए अधिक धन की भी आवश्यकता नहीं होती थी परन्तु ये सब परिस्थितियां बदल गईं। निर्वाचन क्षेत्र बड़े हो गये। उम्मीदवारों के मतदाताओं से सम्पर्क स्थापित करना मुश्किल हो गया। अधिक धन की आवश्यकता पड़ने लगी। इन सब दुविधाओं से बचने के लिए उम्मीदवारों को राजनीतिक दलों की शरण लेनी पड़ी तथा उन्होंने अपने आप को राजनीतिक दलों को समर्पित कर दिया। अब वे राजनीतिक दलों के टिकट पर उम्मीदवार होने लगे। चुनाव प्रचार में दल के कार्य-कर्त्ताओं व दल के साधनों व पैसे से उनको विजय आसान हो गई। निर्वाचन होने के बाद वे राजनीतिक दल के सचेतक (Whip) की सलाह के अनुसार आचरण करने लगे। सचेतक उनको निर्देश देने लगे कि वे अमुक विल पर पक्ष में विचार रखें या विपक्ष में मतदान करें या विपक्ष में। यदि वे ऐसा न करते तो उन्हें दल से निकाल दिया जाता। दल का अनुशासन इतना कठोर हो गया कि सदस्यों को अपने स्वतन्त्र विचारों को त्यागना पड़ा। वे दल से इस्तीफा देने की स्थिति में भी नहीं रहे क्योंकि अब ऐसा करना उनके लिए राजनीतिक मृत्यु (Political Death) होना और उनका नये चुनाव में विजयी होना सन्दिग्ध होता। इस दुविधा से बचने के लिए ही उन्होंने दल के कठोर अनुशासन का पालन करना ही श्रेयस्कर समझा। परिस्थिति में इस परिवर्तन के कारण अब केबिनेट की स्थिति सुदृढ़ हो गई। केबिनेट को अब यह विश्वास हो गया कि उसका बहुमत होने के कारण उसकी नीतियों का विरोध नहीं होगा तथा कठोर दलीय-अनुशासन के कारण कोई भी सदस्य दल की इच्छा के विरुद्ध आचरण करने का साहस नहीं करेगा। पहले तो वे तुरन्त दल से त्याग-पत्र दे देते थे या दल की नीति से असहमत होने पर विरोध में मतदान कर देते थे तथा दल की परवाह नहीं करते थे या दूसरे दल में जा मिलते थे और केबिनेट के विरुद्ध अविश्वास प्रस्ताव पास कर देते थे। अतः उस समय केबिनेट को संसद् की इच्छा के सामने झुकना पड़ता था परन्तु अब केबिनेट को सदैव ही इस बात का विश्वास रहता है कि उसकी नीतियों व कानूनों का समर्थन उस संसद में अवश्य मिलेगा क्योंकि उसके दल के सदस्य उसके निर्णय के विरोध में नहीं आयेंगे।

2 कानून बनाने के क्षेत्र में अधिकार (Power of delegated Legislative) —आज के युग में राज्य को एक कल्याणकारी राज्य (Welfare State) माना जाता है। अब उसके काय केवल पुलिस राज्य (Police State) तक ही सीमित नहीं हैं। इसके फलस्वरूप राज्य के कानूनो में वृद्धि हुई तथा पहले बिल या कानून बहुत छोटे होते थे परन्तु अब बहुत बड़े होने लगे। समाज में सामाजिक व आर्थिक परिस्थितियाँ बहुत जटिल हो गई। इसके कारण कानून निर्माण में विशेषज्ञों की आवश्यकता हुई। ससद के सदस्य प्रत्येक विषय के विशेषज्ञ (Specialist) नहीं होते अत प्रत्येक कानून को विस्तारपूर्वक बनाना उनके बूते की बात नहीं रही। इस असहाय अवस्था के कारण ससद ने कानून की विस्तृत व्याख्या करने का काय कैबिनेट पर छोड दिया। ससद आजकल अनेक कानूनों के केवल ढाचे (Skeleton) को पास कर देती है तथा उनको आवश्यकता व परिस्थितियों के अनुरूप बनाने का काय कैबिनेट पर छोड देती है, इसे प्रत्यायुक्त विधान (Delegated Legi lat on) कहते हैं। सम्बन्धित मन्त्रालय समय-समय पर व आवश्यकतानुसार सपरिषद आदेश (Orders in Council) जारी करता है तथा कानून के ढाचे के अन्तगत उसे कार्यानुकूल बनाने के लिए अनेक नियम व उप नियम बनाते हैं। इस प्रकार के सपरिषद् आदेशों की सख्या बहुत अधिक होती है इसीलिए कैबिनेट का कानून निर्माण के क्षत्र में नियन्त्रण बहुत अधिक होता है। अत कैबिनेट अब केवल प्रशासन पर ही नियन्त्रण नहीं रखती बल्कि कानून के क्षेत्र में भी इसका अधिकार स्थापित हो गया है।

3 मन्त्रि-परिषद् का सामूहिक उत्तरदायित्व (Collective Respo nsibility) —सम्पूर्ण मन्त्रि-परिषद् दल भावना (Team Spirit) से काय करती है। यदि एक भी मन्त्री के विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव स्वीकृत हो जाये तो समस्त मन्त्रिमण्डल को त्याग पत्र देना होता है इसीलिये प्रत्येक मन्त्री ससद मे अपने सहयोगियो की सहायता करता है विरोधियो का आक्षेप का जवाब देता है तथा पूरी एकता के साथ विरोधियों की आलोचना का सामना करता है। इस कारण भी मन्त्रि-परिषद का अधिनायकत्व और अधिक सुदृढ हुआ है।

4 कानून निर्माण में प्रभुत्व (Control over Legislation)—मन्त्रि-परिषद द्वारा ही ससद् में 90 प्रतिशत कानून प्रस्तुत किये जाते हैं। ससद के साधारण सदस्य भी यद्यपि काफी विधेयक प्रस्तुत करते है परन्तु व तभी पारित हो सकते हैं जबकि मन्त्रि-परिषद का उन्हें समथन प्राप्त हो। इस प्रकार मन्त्रि-परिषद् की इच्छा के विपरीत ससद् मे कोई कानून पारित नहीं हो सकता। मन्त्रि-परिषद् का कानून निर्माण मे विशेषज्ञ का सहयोग भी

रखता है जिससे सरकार की ओर से जो विधेयक प्रस्तुत किए जाते हैं वे बहुत स्पष्ट होते हैं तथा उनकी काफी बारीकी से जांच पड़ताल कर ली जाती है। गैरसरकारी विधेयकों को सहयोग साधारण सदस्यों का नहीं मिलता इसीलिए उनके द्वारा प्रस्तुत किए गये विधेयकों में अनेक त्रुटियां होती हैं। अतः यह कहा जा सकता है कि कानून निर्माण के क्षेत्र में भी मंत्रि-परिषद् का ही प्रभुत्व स्थापित हो गया है संसद तो केवल उस पर स्वीकृति सूचक मोहर लगा देती है।

5 प्रशासकीय न्याय (Administrative Justice)—मंत्रि परिषद् केवल कानून निर्माण व उसको लागू करने का काम ही नहीं करती बल्कि न्याय का काम भी करती है। कुछ विभागों में मंत्रिगण अपने विभागों से सम्बन्धित मुकदमों की सुनवाई करते हैं। यातायात अधिनियम 1913 (The Road Traffic Act 1913) के अन्तर्गत मंत्री कर्मों के लाइसेन्स आदि से सम्बन्धित विवादों की सुनवाई करता है। इसी प्रकार वृद्ध आयु अधिनियम 1936 (The Old Age Pension Act 1936) के अन्तर्गत स्वास्थ्य मंत्री एसे मामलों का निपटारा करता है। इससे यह स्पष्ट है कि मंत्रि-परिषद् के अधिकारों में बहुत वृद्धि हुई है।

6 संसद सदस्यों की उदासीनता (Lack of Interest in Members of Parliament)—अधिकांश संसद सदस्य कानून निर्माण में दिलचस्पी नहीं लेते। वे यह जानते हैं कि मंत्रि परिषद् द्वारा प्रस्तुत किया गया कानून पारित होगा क्योंकि मंत्रि परिषद् का सदन में बहुमत रहता है इसलिए वे अपना समय पुस्तकालय या जलपान गृह में ही व्यतीत करना अधिक उपयुक्त समझते हैं।

7 मंत्रि-परिषद् को कॉमन सभा को भंग करने का अधिकार (Power to dissolve the House of Commons)—इंगलैण्ड में मंत्रि परिषद् के विरुद्ध अविश्वास प्रस्ताव पारित होने पर भी प्रधानमन्त्री को यह परम्परानुसार अधिकार होता है कि वह उचित समझे तो सम्राट् को कॉमन सभा को भंग करने की सलाह दे तथा यह मांग करे कि नये चुनावों की व्यवस्था की जाय। सम्राट् प्रधानमंत्री की सलाह मानने के लिए बाध्य है। इसी परिस्थिति के कारण कामन सभा के सदस्य अविश्वास प्रस्ताव पास करने के निर्णय में हिचकिचाते हैं क्योंकि यदि मन्त्रि परिषद् सदन को भंग करने का निर्णय ले ले तो सदस्यों को बहुत दिक्कत का सामना करना पड़ता है। नये चुनावों में नये सिरे से पार्टी टिकिट दिए जाते हैं अतः सदस्यों को फिर से टिकिट प्राप्त करना होगा तथा उन्हें बहुत दौड़ धूप करनी पड़ेगी और पैसा खर्च करना पड़ेगा। इसके बावजूद भी उनकी जीत हो या न हो, यह

आवश्यक नहीं। अत कोई भी सदस्य ऐसा खतरा मोल लेना नहीं चाहेगा तथा चुनाव की दुविधा म नहीं फसना चाहेगा। इस कारण भी मन्त्रि-परिषद का ससद् पर नियन्त्रण स्थापित हो गया है और उसकी स्थिति काफी मजबूत हो गयी है।

मूल्यांकन (Evaluation)—उपयुक्त तथ्यों से यह स्पष्ट है कि मन्त्रि-परिषद् के अधिकारों में बहुत वृद्धि हो गयी है, इसलिये उसका प्रभुत्व ससद् पर स्थापित हो गया है। परन्तु कुछ बातें ऐसी भी हैं जिनके कारण मन्त्रि-परिषद की इस शक्ति पर अकुश लगे हुये हैं। इगलैण्ड में विरोधी दल की भूमिका बडी महत्वपूर्ण होती है। विरोधी दल का नेता वास्तव मे भावी प्रधान मन्त्री होता है। वहाँ का जनमत बहुत जागरूक है। विरोधी दल द्वारा सरकार की आलोचनाओं व भूलो का विवरण आये दिन जनता अखबारों में पढती है। अत अनेक मसलों पर जनमत का रवया सरकार को नियन्त्रित किये रहता है। 1957 में स्वेज नहर के विवाद के कारण जब तत्कालीन प्रधान मन्त्री सर एन्थोनी ईडन ने स्वेज पर नियन्त्रण करने के लिए सेनाए भेज दीं तो ब्रिटेन का जनमत इसके विरुद्ध उठ खडा हुआ, जिसके कारण ईडन को त्यागपत्र देना पडा और नई सरकार बनी। इसलिये केबिनेट अपने दल के सदस्यों विरोधी दल की आलोचना व सबसे बढकर लोकमत की उपेक्षा नहीं कर सकती और अगर ऐसा करती है तो उसे नये चुनावो म लोकमत सत्ता प्रदान नहीं करता। यही कारण है कि मन्त्रि-परिषद् ससद के ऊपर एक तानाशाह (Dictator) जैसा व्यवहार नही कर सकती। यद्यपि उसके अधिकारो में बहुत वृद्धि हुई है परन्तु विरोधी दल व लोकमत उसे निरकुश होने से रोकता है।

4. प्रधान मन्त्री (The Prime Minister)

अध्याय के प्रारम्भ में प्रधान मन्त्री की स्थिति व उसके कार्यों पर पर्याप्त प्रकाश डाला जा चुका है परन्तु फिर भी ससदीय प्रजातन्त्र म प्रधान मन्त्री की अपनी एक विशेष स्थिति होती है, इसे समझने की आवश्यकता है।

ब्रिटन का प्रधान मन्त्री बनना कोई आसान बात नहीं है। उस पद तक पहुचने के लिए बडी योग्यता व अनुभव की आवश्यकता होती है। इस पद को पाने के लिए वर्षों तक ससद की सदस्यता का अनुभव प्राप्त करना होता है तथा फिर मन्त्रिमण्डल म विभिन्न विभागों के कार्यों का अनुभव करना होता है तथा सदस्यों को अपनी नेतृत्व शक्ति का परिचय देना होता है। इगलण्ड म प्राय 50 वर्ष की आयु के आस-पास पहुचने पर ही यह पद प्राप्त होता है। मुनरो के मतानुसार 'ग्रेट ब्रिटेन के प्रधान मन्त्री धनी-मानी घराने के शिक्षित व ऐसे सुसम्पन्न व्यक्ति होते हैं जो कि बहुत कम आयु म राजनीति में प्रवेश कर उसे अपना पेशा बना लेते हैं।' जॉन मार्ले (John

Morley) क अनुमार, "प्रधान मन्त्री मन्त्रिमण्डल के वृत्त खण्ड का मुख्य पत्थर है"[1] परन्तु जेनिंग्स न कहा है कि 'प्रधान मन्त्री को सविधान रूपी भवन का मुख्य पत्थर कहना अधिक उपयुक्त होगा।"[2] यह मत भी ठीक है क्योंकि प्रधान मन्त्री ही वास्तव म मुख्य शासक है और वही सफलता व असफलता का भागी है। जेनिंग्स ने इस पद के महत्व को बतलाते हुए कहा है कि "प्रधान मन्त्री एक सूय के समान है जिसके चारों ओर अन्य ग्रह घूमते हैं।"[3] प्रो० लास्की क अनुसार "प्रधान मन्त्री की केबिनेट क निर्माण उसके काय करने म और उसके भग करने म केन्द्रीय स्थिति होती है।"[4] प्रधान मन्त्री की नियुक्ति व कत्तव्यों की हम इस अध्याय के प्रारम्भ मे चर्चा कर चुके हैं, अत उन्हें दोहराना उपयुक्त नहीं होगा।

1 प्रधान मन्त्री का मन्त्रि परिषद (Cabinet) की बठकों का सभापतित्त्व —मन्त्रिपरिषद् में सम्राट या साम्राज्ञी सभापति का स्थान ग्रहण नहीं करते बल्कि प्रधान मन्त्री करता है। यद्यपि मन्त्रिपरिषद में सब सम्मति या बहुमत से निणय होते हैं परन्तु प्रधान मन्त्री की इच्छा व सलाह पर विशेष ध्यान दिया जाता है और साधारणतया उसे स्वीकार किया जाता है। प्रधान होने के नाते उसे निर्णायक मत (Casting Vote) देने का अधिकार होता है। साधारणतया मन्त्रिगण अपने महत्वपूर्ण फसलों को मन्त्रिपरिषद के सामने रखने से पूव प्रधान मन्त्री का परामश ले लेते हैं। वास्तव में मन्त्रिपरिषद की कायसूची (Agenda) प्रधान मन्त्री अपने आप निधारित करता है।

कभी-कभी प्रधान मन्त्री व अन्य मन्त्रियों म मतभेद हो सकते हैं ऐसी स्थिति मे या तो मन्त्री को प्रधान मन्त्री का निणय मानना होता है या वह पद त्याग कर सकता है। वास्तव म प्रधान मन्त्री भी अनायास ही किसी

---

1 The Prime Minister is the KeyStone of the Cabinet Arch —John Morley

2 It would be more accurate to describe the Prime Minister as the Key tone of the Constitution —Jennings

3 He is not merely primus inter pares He is not even, as Harcsent said inter stellas luna minores He is rather a Sun around which Planets revolve —Jennings

4 The Prime Minister is central to the fomation functioning and dis olution of the Cabinet' —Laski

मत्री को नाराज नही करता क्योंकि प्रत्येक मन्त्री के पीछे सदस्यो की शक्ति होती है, अत वे प्रधान मन्त्री के लिए मुश्किलें खडी कर सकते हैं।

2 मन्त्रिमण्डल का निर्माण व विभागो का बटवारा—सिद्धान्तत प्रधान मन्त्री मन्त्रिमडल के निर्माण मे स्वतन्त्र होता है, परन्तु वास्तव म उसे अनेक बातों का ध्यान रखना पडता है। अपने दल के सदस्यो के सभी गुटो के प्रभावशाली व्यक्तियों को प्रसन्न रखने के लिए उन्हें न चाहते हुये भी मन्त्रि-मण्डल में स्थान देना पडता है, जिससे कि उसका बहुमत बना रहे। इसके अलावा मन्त्रिमण्डल के निर्माण म वह भौगोलिक प्रदेशो का, विभिन्न धर्मों का तथा योग्यता का भी ध्यान रखता है और ऐसी चेष्टा करता है कि मन्त्रिमडल समाज के सभी वर्गों का प्रतिनिधित्व कर सके।

विभागो का बटवारा भी प्रधानमन्त्री ही करता है तथा उसका फैसला अन्तिम होता है। इस काय म उसे बहुत समझदारी से काम लेना होता है। मन्त्रिमण्डल के वरिष्ठ व विश्वासपात्र सदस्यों को वह अधिक महत्व पूर्ण विभाग सौंपता है तथा दूसरे सदस्यो को भी उनकी रुचि व योग्यतानुसार विभाग सौंपता है। अनेक सदस्य अपनी अपनी रुचि के अनुसार विभाग लेने की चेष्टा करते हैं परन्तु प्रधान मन्त्री जिसे जो विभाग सौंपना चाहता है या तो वह उसे स्वीकार कर ले अन्यथा वह मन्त्रिमण्डल से वचित रह सकता है और हो सकता है उसका राजनीतिक जीवन सदा के लिए ही समाप्त हो जाये। आजकल इगलड म यह परम्परा विकसित हो गई है कि प्रधानमन्त्री किसी विभाग का अध्यक्ष नही होता। वह तो विभिन्न विभागो में समन्वय बनाये रखने की चेष्टा करता है, उनकी देखभाल करता है तथा मन्त्रियो के आपसी भेदभाव मिटाता है। यद्यपि विदेश विभाग का मन्त्री सभी महत्वपूर्ण बातो का निर्णय प्रधानमन्त्री की सलाह से ही करता है। कुछ समय पहले प्रधानमन्त्री स्वय विदेश विभाग समालता था परन्तु अब वह विदेश विभाग अपने पास नही रखता लेकिन उस पर नियन्त्रण अवश्य रखता है।

3 दल के नेता के रूप में—प्रधानमन्त्री ही वास्तव म अपने दल का भी नेता होता है। आम चुनाव वास्तव म प्रधानमन्त्री का ही चुनाव होता है। उसके व्यक्तित्व पर ही उसके दल की विजय निर्भर करती है। आज तो वास्तव म इगलड म स्थिति यह है कि जिस दल के पास अच्छा नेता होता है उसे ही विजय प्राप्त होती है। वर्तमान में मजदूर दल के नेता श्री हैराल्ड विल्सन के व्यक्तित्व के कारण ही मजदूर दल की विजय हुई।

4 प्रधानमन्त्री कामन सभा का भी नेता होता है—सभी प्रमुख घोषणायें प्रधानमन्त्री द्वारा ही कामन सभा (House of Commons) म की जाती हैं। प्रधानमन्त्री ही अनेक महत्वपूर्ण प्रश्नों के जवाब देता है। वही

महत्वपूर्ण विषयों पर बहस आरम्भ करता है और अन्त में वही विरोधी दलों के आक्षेपों का उत्तर देकर बहस की समाप्ति करता है। यदि अन्य मन्त्रियों से कोई भूल हो जाय तो प्रधानमन्त्री ही उस भूल को सुधारता है। अपने दल के सचेतकों (Whips) को आदेश देकर समय-समय पर सदस्यों को सदन में व्यवहार करने का निर्देश देता रहता है तथा विरोधी दल के नेता से समय समय पर परामर्श करके सदन की कार्यवाही के लिए समय निर्धारित करता है।

5 सम्राट व मन्त्रिमण्डल के बीच एक कड़ी के रूप में—मन्त्रिमण्डल में होने वाले सभी फैसलों की सूचना प्रधानमन्त्री ही सम्राट तक पहुंचाता है तथा अनेक विषयों के सम्बन्ध में सम्राट को जानकारी देता है परन्तु अन्य विषयों में कितनी और किस विषय पर जानकारी दे यह प्रधानमन्त्री स्वयं निर्धारित करता है। सम्राट भी अनेक मामलों में केवल प्रधानमन्त्री से ही सलाह लेता है।

6 प्रधानमन्त्री द्वारा महत्वपूर्ण नियुक्तियां—सेना के बड़े पदों पर जज विदेश राजदूत, न्यायाधीश विभागीय प्रमुख गवर्नर उपनिवेशों के गवर्नर तथा स्थानीय आयोगों और बोर्डों के मुख्य अधिकारी आदि की नियुक्ति प्रधानमन्त्री ही करता है। उपाधियां भी प्रधानमन्त्री की सलाह से ही दी जाती हैं।

इस प्रकार यह स्पष्ट है कि संसदीय व्यवस्था में प्रधान मन्त्री बहुत महत्वपूर्ण स्थान रखता है। यद्यपि यह उसके व्यक्तित्व पर अधिक निर्भर करता है। उदाहरण के लिए डिजरैली, रॉबर्ट पील व चर्चिल जैसे व्यक्तियों ने बहुत अधिक शक्ति का उपयोग किया। डा० जेनिंग्स के अनुसार प्रधानमन्त्री के पद की स्थिति वैसी होती है जो कि इसे ग्रहण करने वाला बनाना चाहे और जो उसे अन्य मन्त्री बनाने दें।[1] चाहे मन्त्रिमण्डल जैसे प्रधानमन्त्री अपने सहयोगियों से बिल्कुल असन्तुष्ट रहे।

ब्रिटिश प्रधानमन्त्री व अमरीका राष्ट्रपति की तुलना

1 अमरीका का राष्ट्रपति एक निश्चित अवधि के लिए चुना जाता है तथा यह अवधि 4 वर्ष है। उसका पद मृत्यु होने पर या त्याग-पत्र देने पर रिक्त हो जाता है। महाभियोग द्वारा उसे हटाया भी जा सकता है परन्तु यह बहुत मुश्किल तरीका है। इस प्रकार उसे उसके पद की सुरक्षा का विश्वास रहता है जबकि इंगलैण्ड के प्रधानमन्त्री के पद की कोई सुरक्षा नहीं होती। यद्यपि उसका चुनाव संसद की 5 वर्ष की अवधि के लिए होता है

1 The Office is necessarily what the holder chooses to make it and what other ministers allow him to make of it
—Dr Jennings

परन्तु इस अवधि से पूर्व भी कॉमन सभा को भंग किया जा सकता है अथवा संसद में मन्त्रि परिषद के विरुद्ध अविश्वास प्रस्ताव पारित होने पर उसे त्याग पत्र देना होता है अथवा किसी महत्वपूर्ण राष्ट्रीय नीति सम्बन्धी प्रश्न पर, विरोधी दल द्वारा मांग किये जाने पर पुनर्निर्वाचन की व्यवस्था कराने पर भी उसे त्याग पत्र देना होता है। इसलिए इंगलैंड में प्रधानमन्त्री पद की कोई अवधि निश्चित नहीं होती। कभी-कभी उसके अपने दल में ही अविश्वास होने पर बहुमत दूसरे व्यक्ति को अपना नेता चुन सकता है। इस दृष्टि से अमरीकी राष्ट्रपति प्रधानमन्त्री की तुलना में अधिक शक्तिशाली है।

2 अमरीकी राष्ट्रपति की मन्त्रि परिषद् के सदस्य राष्ट्रपति के केवल सलाहकार मात्र होते हैं और वह उनकी सलाह मानने के लिए बाध्य नहीं होता। राष्ट्रपति जब चाहे तब किसी भी सदस्य को हटा सकता है जबकि इंगलैंड के प्रधानमन्त्री की मन्त्रि परिषद के सदस्य उसके सहयोगी होते हैं और वह उनके विचारों की उपेक्षा नहीं कर सकता और न ही उन्हें आसानी से हटा सकता है क्योंकि ऐसा करने से उसकी स्वयं की स्थिति कमजोर हो सकती है। इस प्रकार अमरीकी राष्ट्रपति इस दृष्टि से भी अधिक शक्तिशाली है।

3 प्रशासनिक क्षेत्र में भी अमरीकी राष्ट्रपति इंगलैंड के प्रधानमन्त्री की अपेक्षा अधिक शक्तियों का उपभोग करता है।

4 इंगलैंड व अमेरिका में शासन प्रणालियों का अन्तर है। प्रथम में संसदीय प्रणाली है जबकि दूसरे में अध्यक्षीय प्रणाली है। इंगलैंड का प्रधानमन्त्री संसद से जो कानून चाहे वह पारित करवा सकता है अथवा जितना बजट (Budget) चाहे पास करवा सकता है क्योंकि उसका संसद में बहुमत होता है, परन्तु अमरीकी राष्ट्रपति न तो अमरीकी कांग्रेस या संसद का सदस्य होता है और न ही कांग्रेस में उसके दल का बहुमत होना आवश्यक है उसे कांग्रेस द्वारा पास किये हुये कानूनों पर ही निर्भर करना होता है। वह कांग्रेस से किसी कानून को पास करवाने के लिए दबाव नहीं डाल सकता। इसी प्रकार बजट (Budget) के लिए भी उसे कांग्रेस की ओर ही देखना पड़ता है क्योंकि संयुक्त राज्य अमेरिका में सत्ता पृथक्करण सिद्धांत का पालन किया जाता है अतः राष्ट्रपति कांग्रेस के कार्यों में हस्तक्षेप नहीं कर सकता। इस प्रकार वह इस क्षेत्र में ब्रिटिश प्रधानमन्त्री से कमजोर है।

5 इंगलैंड के प्रधानमन्त्री को कॉमन-सभा को भंग कराने का अधिकार है। अगर कॉमन सभा किसी विधेयक (Bill) को पास करने से इंकार कर दे या मन्त्रिमण्डल के विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव पास करना

चाहे तो प्रधानमन्त्री भी कॉमन-सभा को यह धमकी दे सकता है कि वह सम्राट को कॉमन-सभा भंग (Dissolve) करने का परामर्श देगा। ऐसी धमकी के बाद संसद् के सदस्य दुबारा चुनाव लड़ने की अपेक्षा प्रधानमन्त्री की इच्छा के सामने झुकना अधिक पसन्द करेंगे। इस प्रकार का अधिकार अमरीकी राष्ट्रपति का नहीं है अतः इस दृष्टि से भी ब्रिटेन का प्रधानमन्त्री अमरीकी राष्ट्रपति की तुलना में अधिक शक्तिशाली है।

अमरिका में राष्ट्रपति की शक्तियाँ कानून द्वारा निर्धारित हैं परन्तु ब्रिटिश प्रधानमन्त्री की शक्तियाँ कानून द्वारा सीमित नहीं हैं। वही प्रशासन व कानून निर्माण के क्षेत्र में नेतृत्व करता है।

प्रो० लास्की ने दोनों पदों का तुलनात्मक विवेचन बहुत सुन्दर ढंग से किया है 'अमरिका का राष्ट्रपति सम्राट से कुछ अधिक भी है और कम भी है। वह प्रधानमन्त्री से भी कुछ अधिक है और कुछ कम है। उसके पद का जितना सावधानी से अध्ययन किया जाय, वह उतना ही अनुपम मालूम पड़ता है।'

महत्त्वपूर्ण प्रश्न

1. प्रिवी परिषद् की स्थिति व कार्यों का उल्लेख कीजिए तथा प्रिवी परिषद् व कैबिनेट के अन्तर को स्पष्ट कीजिए।
2. इंगलैण्ड की कैबिनेट व्यवस्था (Cabinet System) की मुख्य मुख्य विशेषताओं की चर्चा कीजिए।
3. 'आज कॉमन सभा कैबिनेट पर नहीं वरन् कैबिनेट कॉमन-सभा पर नियन्त्रण करती है।' इस कथन की आलोचनात्मक व्याख्या कीजिए।
4. इंगलैण्ड के प्रधानमन्त्री की स्थिति व कार्यों का वर्णन कीजिए।
5. 'अमेरिका का राष्ट्रपति सम्राट से कुछ अधिक भी है और कम भी है। वह प्रधानमन्त्री से भी कुछ अधिक है और कुछ कम है। उसके पद का जितनी सावधानी से अध्ययन किया जाय, वह उतना ही अनुपम मालूम पड़ता है'—प्रो० लास्की के इस कथन का विश्लेषण कीजिए।

4

स्थायी नागरिक सेवा

PERMANENT CIVIL SERVICE

पिछले अध्याय म हम देख चुके हैं कि प्राय मन्त्रिगण किसी न किसी विभाग के अध्यक्ष होते हैं तथा वह ही अपने विभाग के प्रायें दिन के कार्यों को देखते हैं और उस विभाग के सम्पूर्ण प्रशासन का उत्तरदायित्व उसी मन्त्री पर होता है। उनकी सहायता के लिए अनेक स्थायी कमचारी होते हैं जो मन्त्री के निर्णयों को कार्यान्वित करते हैं। इनम स्थायी सचिव, निजी सचिव, सहायक सचिव व उप-सचिव के अलावा अनेक विभागीय शाखाओं के व उप विभागों के सहायक, अध्यक्ष, लिपिक आदि आ जाते हैं। वास्तव मे नीतियों का क्रियान्वयन इन्हीं स्थायी कमचारियों द्वारा किया जाता है, य अपने विषय के विशेषज्ञ होते हैं अत मन्त्री इनसे परामश करके निर्णय लेते हैं, परन्तु निर्णय लेने के बाद स्थायी कमचारी उसे चुनौती नहीं द सकते बल्कि उन निर्णयों को भी उसी ईमानदारी के साथ लागू करते हैं जैसे कि वे उस निर्णय के पक्ष मे होने पर करते। इन कमचारियों के पद स्थायी होते हैं जबकि मन्त्रिमण्डल आते हैं और चले जाते हैं तथा कभी अनुदार दल का मन्त्रिमण्डल बनता है तो कभी मजदूर दल का। कमचारियों का किसी राजनीतिक दल से कोई स्नेह नहीं होता। उनका तो कत्तव्य सभी को सहयोग व परामश देना होता है, चाहे मन्त्री उनके निर्णय को माने या न माने।

नागरिक सेवा का इतिहास—18वीं व 19वीं सदी मे स्थायी कमचारियों की नियुक्ति प्रभावशाली जमीदार वग के सम्बन्धियों मे स की जाती थी। इनकी नियुक्ति में योग्यता का कोई आधार नहीं होता था। इसस प्रशासन की काय कुशलता (Efficiency) का स्तर बहुत निम्न रहता था। इसी कारण प्रमुख विचारक बक (Burke), बेन्थम (Bentham) व कार्लायल (Carlyle) आदि व्यक्तियों न इसकी कटु आलोचना की व इस वैधानिक आधार दिये जान की मांग की। 1833 से पहले ईस्ट इण्डिया कम्पनी भी भारत में अग्रेज अधिकारियों की नियुक्ति केवल सिफारिश के आधार पर ही करती थी, पर तु 1833 के बाद नागरिक सवा (Civil Service) के अधिकारियों की नियुक्ति प्रतियोगात्मक परीक्षाओं (Competitive Examination) के आधार पर की जाने लगी। भारत में यह परीक्षण बहुत सफल सिद्ध हुआ।

भारत में हुए सफल परीक्षण का लाभ उठाने के लिए 1870 में ब्रिटिश नागरिक सेवा के लिए भी प्रतियोगिता परीक्षाओं का नियम लागू कर दिया गया। इस हेतु एक नागरिक सेवा आयोग (Civil Service Commission) का निर्माण किया गया। जिसे स्थायी सेवाओं की भर्ती के लिए आवश्यक नियम बनाने का अधिकार दिया गया। नागरिक सेवा के सम्बन्ध में ग्राहम वालास (Graham Wallas) ने ठीक ही कहा है कि "यह इंगलैंड की 19वीं शताब्दी की महान् राजनीतिक खोज है।"

इस प्रकार 1870 के पश्चात स्थायी कर्मचारियों की नियुक्ति योग्यता के आधार पर होने लगी तथा इस पद की सुरक्षा (Security of Tenure) प्रदान की गई। स्थायी कर्मचारी अब अपने पद पर अवकाश ग्रहण (Retire) करने की आयु तक रह सकते हैं, जब तक कि उनके विरुद्ध कोई विशेष अपराध साबित न हुआ हो। उनकी राजनीतिक तटस्थता (Political Neutrality) भी स्थापित की गई अर्थात वे अपने मत (Vote) का उपयोग तो स्वतन्त्रतापूर्वक कर सकते हैं परन्तु स्वयं किसी राजनीतिक दल के सदस्य नहीं बन सकते हैं न ही चुनाव लड़ सकते हैं और न ही किसी दल की ओर से चुनाव प्रचार में भाग ले सकते हैं। अगर वे ऐसा करें तो उनको सेवा से हटा दिया जाता है। कोई भी कर्मचारी अपना पद त्याग करके ही ये सब कार्य कर सकता है। इस प्रकार नागरिक सेवाओं के सदस्यों का यह कर्त्तव्य है कि, वे चाहे किसी दल की सरकार बने उसे अपना पूर्ण सहयोग दें, चाहे वे उसके सिद्धान्तों में विश्वास रखते हों या न रखते हों।

नागरिक सेवा का संगठन (Organisation of the Civil Service)—सन् 1920 में पुनर्गठन समिति (Re-organization Committee) की सिफारिशों के आधार पर आजकल सरकारी कर्मचारियों के निम्न वर्ग हैं। एक वर्ग नीति निर्धारण का कार्य करता है तथा दूसरा आय... का काम चलाने के लिए नियुक्त किया जाता है।

1 प्रशासक वर्ग (Administrative Class)—यह वर्ग भारत के आई सी एस (I C S) और आई ए एस (I A S) वर्ग से मिलता-जुलता है। इसमें स्थायी सचिव, उप-सचिव, अवर सचिव, सहायक सचिव, प्रिंसिपल एवं सहायक प्रिंसिपल आते हैं। ये लोग परामर्श देने वाले एक प्रकार के बौद्धिक संघ हैं। इनकी नियुक्ति प्रतियोगी परीक्षा (Competitive Examination) के आधार पर होती है। इसके लिए प्रतियोगी का आनर्स स्नातक होना आवश्यक है। इस परीक्षा के लिए न्यूनतम आयु सीमा 21 वर्ष व अधिकतम 24 वर्ष है। डॉ० जेनिंग्स ने इस वर्ग के अधिकारियों के कर्त्तव्यों की व्याख्या करते हुए कहा है कि इनका काम सलाह व चेतावनी देना है व उन्हें स्मरण

पत्र तथा मापए तैयार करना है जिनके द्वारा सरकारी नीति का स्पष्टीकरण किया जा सके। नीति सम्बन्धी निश्चयो के फलस्वरूप फसने करने, किसी नीति के पालन से उत्पन्न सम्भावित कठिनाइयो की ओर ध्यान खींचना और सरकार का कामकाज निर्धारित नीति के अनुसार चले, उन्हें यह देखना है।"

इस वग में नियुक्ति के लिये 25 प्रतिशत लोगो को नीचे के पदों स तरक्की दी जाती है।

2 अधिशासी वग (Executive Class)—यह भारत की प्रधीनस्थ सेवा (Subordinate Service) के समकक्ष है। इनकी आयु सीमा 17½ से 19 वष है। इस पद के लिए प्रतियोगी परीक्षा मे बैठने के लिए या तो सीनियर केम्ब्रिज पास कर लिया हो या उच्चत्तर माध्यमिक शिक्षा पास कर ली हो। यह वग हिसाब किताब (Accounting), रसद (Supply) व प्रबन्ध सम्बन्धी (Managerial) काम करता है। प्रशासन वग के लिए यह प्रारम्भिक जाच पडताल व उससे सम्बधित सामग्री तैयार करता है।

3 लिपिक वग (The Clerical Class)—इस वग में 16 17 वष के युवक युवतियों मे से, जिन्होंने हाई स्कूल परीक्षा पास करली हो नियुक्ति की जाती है। इनकी सख्या बहुत अधिक होती है। इनकी नियुक्ति भी प्रतियोगी परीक्षा द्वारा ही की जाती है। इनका काय यन्त्रवत सा होता है तथा इन्हें अपने उच्च अधिकारियों की आज्ञा का पालन करना होता है।

4 लेखक सहायक वग—(The Writing Assistant Class)—इस वग में प्राय स्त्रियां होती हैं। ये टाइपिस्ट या सहायक का काय करती हैं। इनमें ऐसे काय भी आते हैं जैसे–फॉम भरना, पत्रो पर पते लिखना काड इण्डेक्स तैयार रखना रिकाड रखना तथा विभिन्न पत्रो की नकल करना आदि। ये लोग 16 17 वष की आयु वालों म से लिये जाते हैं। इनकी शासणिक योग्यता माध्यमिक शिक्षा है।

5 व्यावसायिक, प्राविधिक एव वैज्ञानिक कायकर्त्ता (Professional Technical and Scientific Personnel)—इस वग में बैरिस्टर, सालिसिटर, डाक्टर, शिल्पी, इजीनियर, वैज्ञानिक तथा प्राविधिक एव अनुसन्धान कर्त्ता होते हैं। आज के विकसित समाज मे इनके महत्व को आसानी से समझा जा सकता है। इन पदों के लिए प्रतियोगी परीक्षायें नही ली जातीं क्योंकि ऐस व्यक्ति मान्य योग्यता व अनुभव प्राप्त होते हैं। इनका चुनाव केवल साक्षात्कार (Interview) के आधार पर ही कर लिया जाता है।

6 विदेशी सर्विस (Foreign Service)—1943 में इस सेवा का गठन किया गया। विदेशों में राजदूत, कौंसिलर, कौंसल, सचिव, लिपिक, टाइपिस्ट तथा अकाउन्टेन्ट आदि इसके अन्तर्गत आते हैं। इनकी नियुक्ति विदेशों में की जाती है।

उच्च कर्मचारियों की नियुक्ति के बाद प्रशिक्षण विद्यालयों में भेजा जाता है तथा बाद में अनुभवी अधिकारियों के साथ काम करने की सुविधा भी दी जाती है। कर्मचारियों की नियुक्ति प्रारम्भ में अस्थायी होती है परन्तु 1 2 वर्ष बाद उनके कार्य की समीक्षा के पश्चात उन्हें स्थायी बना दिया जाता है।

क्या मन्त्री अपने विषय के प्रवीण हों? (Should the Ministers be Experts?)

अब प्रश्न यह उपस्थित होता है कि क्या मन्त्री अपने विषय के प्रवीण हों? साधारणतया मन्त्री किसी न किसी विभाग का अध्यक्ष होता है परन्तु ब्रिटेन में यह आवश्यक नहीं समझा जाता कि वह अपने विभाग का विशेषज्ञ हो जबकि सोवियत संघ व अमरिका आदि में मन्त्री अपने विभाग के विशेषज्ञ होते हैं। ब्रिटेन में इस प्रकार नौसिखिए (Amateurs) और विशेषज्ञों (Experts) का सम्मिश्रण है। मन्त्री प्राय नौसिखिए होते हैं क्योंकि वे राजनीतिक मामलों को तो भली भांति समझते हैं परन्तु प्रशासन के वास्तविक कार्य को संचालित करने में प्राय कम अनुभव रखते हैं जबकि नागरिक सेवा के अधिकारी विशेषज्ञ होते हैं व अपने कार्य में प्रशिक्षित व अनुभवी होते हैं। प्रो० मुनरो के अनुसार 'ब्रिटिश युद्ध विभाग के अध्यक्ष प्रायः नागरिक या समाचार-पत्र सम्पादक होते रहे हैं जबकि नौ सेना विभाग के अध्यक्ष व्यापारी या वकील और बोर्ड ऑफ ट्रेड के अध्यक्ष या विश्वविद्यालय के प्रोफेसर।' इसी कारण रैम्जे म्यॉर ने कहा है कि इंगलैंड में मन्त्रिमण्डल की उत्तरदायित्व पूर्ण व्यवस्था के नीचे नौकरशाही का बोलबाला है।' अर्थात उनका कहना है कि मन्त्रिगण कर्मचारियों के इशारों पर नाचते हैं और कर्मचारी ही वास्तव में प्रशासन पर नियन्त्रण रखते हैं।

परन्तु रैम्जे म्यॉर की इस आलोचना का उत्तर रैम्जे मैकडॉनल्ड ने इन शब्दों में दिया है "मन्त्रिमण्डल एक पुल का काम करता है जो आम जनता की प्रवीण वर्ग से मिलाता है अथवा यो कहिए कि सिद्धान्त को व्यवहार से मिलाता है। वह विभागों का संचालित नहीं करता वह उन्हें एक विशिष्ट दिशा देता है। प्रो० लास्की ने भी कहा है कि सिविल सर्विस परिणाम सूचित करती है आदेश नहीं। जो निर्णय होता है वह मन्त्री का

होता है। उसका काय ऐसी सामग्री को प्रस्तुत करना है जिसके आधार पर सर्वश्रेष्ठ निर्णय किया जा सके।"

वास्तव में मन्त्री का विशेषज्ञ न होना अनेक दृष्टि से लाभदायक है। इसके निम्नलिखित कारण हैं—

1 विशेषज्ञ का दृष्टिकोण सकुचित होगा—विशेषज्ञ छोटी-छोटी बातों को बहुत अधिक महत्व देगा तथा उसका सोचने का दायरा बहुत सीमित होगा जबकि अविशेषज्ञ का दृष्टिकोण व्यापक होगा, वह स्वय समझौतावादी होगा तथा प्रगतिशील विचारो वाला होगा।

2 विशेषज्ञ द्वारा विशेषज्ञ के काय की देखभाल पर असहमति हो सकती है—वास्तव में विशेषज्ञ स्वभाव से ही एक मत नहीं होते, उनमें असहमति व असन्तोष उत्पन्न होने की सम्भावना बनी रहती है।

3 अगर एक विशेषज्ञ ही विभागाधिकारी हो तो भी वह प्रत्येक शाखा का विशेषज्ञ नहीं हो सकता।

आज की जटिल सामाजिक परिस्थितियो मे विशेषज्ञता (Specializ ation) बढती जा रही है अत कोई एक व्यक्ति अपने विषय की प्रत्येक शाखा का विशेषज्ञ नहीं हो सकता। उदाहरण के लिए अगर किसी शिक्षा शास्त्री को शिक्षा मन्त्री बना दिया जाता है तो भी हम उससे यह अपेक्षा नहीं कर सकते कि वह शिक्षा के क्षेत्र म मेडिकल, इजीनियरिंग, प्राविधिक व उदार शिक्षा आदि सभी का विशेषज्ञ होगा। अत विशेषज्ञ को नियुक्त करने से भी समस्या का हल नहीं होता।

4 मन्त्री एक विभाग का स्थायी अध्यक्ष नहीं होता—मन्त्रियों के विभाग राजनीतिक कारणों से बदलते रहते हैं तथा ऐसी लोच (Flexibility) बनाये रखने की आवश्यकता है।

5 मन्त्रियों को केवल विभागीय काम ही नहीं होते—मन्त्रियों को अपने विभागीय काय के अतिरिक्त अपने दल का नेतृत्व करना होता है, ससद मे अपनी योग्यता प्रदर्शित करनी होती है तथा जनता से सम्पर्क बनाये रखना होता है। अत इन गुणो की अधिक आवश्यकता है अन्यथा वे जनता का प्रतिनिधित्व नहीं कर सकते। विशेषज्ञो मे ये सब खूबियां होना आवश्यक नहीं।

इस प्रकार इगलैंड म मन्त्रियों का अपने विभाग का विशेषज्ञ होना आवश्यक नही समझा जाता। इसी प्रकार दूसरे एम देशो म भी जहाँ ससदीय प्रजातन्त्र (Parliamentary Democracy) की व्यवस्था है, मन्त्री का अपने विभाग का विशेषज्ञ होना आवश्यक नही समझा जाता। इस प्रकार इस व्यवस्था में यह विशेषता है कि इसम विशेषज्ञता व उत्तरदायित्व दोनो ही

गुणों का समावेश हो जाता है। प्रो० मुनरो के अनुसार, 'दोनों की ही आवश्यकता होती है, एक से सरकार सर्वप्रिय हो जाती है, दूसरे से उसमें सुचारुता आती है। एक शासन प्रणाली की श्रेष्ठता का परीक्षण प्रजातन्त्र व सुचारुता के सफल मिश्रण के आधार पर ही किया जा सकता है।"

नागरिक सेवा के कर्मचारियों व मन्त्रियों के सम्बन्ध के विषय में रायल कमीशन ने निम्नलिखित टिप्पणी की है—

नीति का निर्धारण करना तो मन्त्री का कार्य है। एक बार नीति निर्धारित होने के उपरान्त नागरिक सेवा के सदस्य का यह काम है कि उसे कार्यरूप में परिणत करे चाहे वह उससे सहमत हो या न हो। साथ ही उनका यह कर्त्तव्य है कि अपने राजनैतिक प्रधान के सामने अपना अनुभव तथा सूचनायें पेश करें और चाहे मन्त्री राजी हो या न हो वे पक्षपात व भय से रहित हों। प्रासंगिक तथ्यों (Peferences) को मन्त्रियों के सामने सावधानी से रखें और उनका अर्थ तथा निष्कर्ष निकालने में विवेक से काम लें। सिविल सर्विस का सदस्य मन्त्री को मन्त्रणा देकर तथा उसके सामने अपने विचार रखकर नीति पर अपना प्रभाव डालता है।'

महत्वपूर्ण प्रश्न

1 ब्रिटेन में नागरिक सेवाओं का गठन किस प्रकार किया गया है ?
2 क्या मन्त्री अपने विभाग के प्रधान हो ? इस विषय पर आलोचनात्मक विश्लेषण कीजिए।
3 ब्रिटिश नागरिक सेवा की मुख्य विशेषताओं की चर्चा करते हुए, मन्त्री व नागरिक सेवा के अधिकारियों के आपसी सम्बन्धों पर प्रकाश डालिये।

5

—इंगलैण्ड की संसद्

BRITISH PARLIAMENT

संसद् शब्द सम्राट, लॉर्ड सभा व कॉमन सभा से मिलकर बना है। इंगलैण्ड में द्विसदनात्मक (Bi cameral) व्यवस्थापिका है अर्थात् संसद् के दो सदन हैं—(1) लॉर्ड सभा (House of Lords) तथा (2) कामन सभा (House of Commons)। लॉर्ड सभा उच्च सदन है तथा कॉमन सभा निम्न सदन है। जॉन ब्राइट ने ठीक ही कहा है–'इंगलैण्ड संसदों की जननी है।"[1] वास्तव में दुनियाँ की अन्य संसदों ने ब्रिटेन से ही प्रेरणा ली है और वे उसकी नकल हैं।

संसद् की सर्वोच्चता (Sovereignty of Parliament)—इसका तात्पर्य यह है कि ब्रिटेन की संसद के द्वारा बनाये गये किसी कानून को वहाँ की न्यायपालिका अवैध घोषित नहीं कर सकती। इंगलैण्ड का संविधान अलिखित है अतः वहाँ न्यायपालिका की सर्वोच्चता नहीं है। दूसरे शब्दों में इंगलैण्ड में संविधान की सर्वोच्चता नहीं बल्कि संसद की सर्वोच्चता है। जिन देशों में संविधान की सर्वोच्चता है उदाहरण के लिये अमेरिका में, वहाँ की न्यायपालिका कांग्रेस के किसी भी कानून को अवैध घोषित कर सकती है जो संविधान की भावनाओं के विपरीत हो तथा वहाँ संविधान में संशोधन करने के लिये एक विशेष तरीका (Special Procedure) अपनाया जाता है, जब कि इंगलैण्ड में साधारण कानून व संवैधानिक कानूनों के पास करने की अलग अलग विधि (Procedure) नहीं हैं। अतः ब्रिटिश संसद् की शक्तियाँ असीमित व अमर्यादित हैं, परन्तु अमेरिकी कांग्रेस की शक्तियाँ संविधान द्वारा सीमित और मर्यादित हैं। इसलिए डी लोमे (De Lolme) ने यहाँ तक कहा है कि—'संसद् स्त्री को पुरुष व पुरुष को स्त्री बना देने के अतिरिक्त और सब कुछ कर सकती है।'[2] प्रोफेसर डायसी ने संसद की प्रभुता की निम्न प्रकार से व्याख्या की है—

(क) संसद कोई भी कानून बना सकती है।

(ख) संसद किसी भी कानून को भंग कर सकती है तथा

---

1 'British Parliament is the Mother of all Parliments"
—John Bright

2 British Parliment can do everything but cannot make a woman of a man and a man of a woman '—De Lolme

(ग) ब्रिटिश संविधान में कोई ऐसा सीमा चिह्न नहीं है जिससे यह निर्णय हो सके कि कौन सा कानून मौलिक है और कौन सा अमौलिक है।

संसद की सर्वोच्चता की आलोचना—वास्तव में संसद की सर्वोच्चता की उपर्युक्त व्याख्या केवल कानूनी व्याख्या है। व्यावहारिक नहीं। व्यवहार में संसद् की कानूनी प्रभुता पर अनेक रुकावटें हैं—

(i) जनमत की शक्ति—कोई भी संसद् चाहे कितनी ही शक्तिशाली हो जनमत की उपेक्षा नहीं कर सकती। जनमत की उपेक्षा करने पर सरकार अधिक नहीं टिक सकती। कानून बनाते समय उसकी व्यावहारिकता नैतिकता प्राकृतिक नियमों तथा प्रचलित परम्पराओं का ध्यान अवश्य रखना पड़ता है।

(ii) विधि का शासन (Rule of Law)—विधि के शासन का अर्थ है—कानून के समक्ष सभी नागरिक बराबर हैं साधारण कानून ही सब पर लागू होते हैं तथा किसी के पास मनमानी शक्ति नहीं है। ये नियम व्यक्तियों की स्वतन्त्रता के आधार हैं। संसद् इनका उल्लंघन करने का साहस नहीं कर सकती। अगर ऐसा करे तो मतदाता ऐसी संसद् को दुबारा नहीं चुनेंगे।

(iii) अन्तर्राष्ट्रीय कानून—आज के इस अन्तर्राष्ट्रीयता के युग में साधारण तथा अन्तर्राष्ट्रीय कानूनों का आदर करना पड़ता है अतः ब्रिटिश संसद् उसके विरुद्ध कानून नहीं बना सकती।

(iv) संसद जनता की प्रतिनिधि होती है—संसद् (कामन सभा) के सदस्यों का चुनाव जनता द्वारा निर्धारित अवधि के लिये होता है अतः वह जनता के द्वारा लिये गये वायदों के विपरीत कानून नहीं बना सकती। यदि वह ऐसा करे तो जनता उन्हें दुबारा निर्वाचित नहीं करेगी।

(v) ब्रिटेन का संविधान परम्पराओं पर आधारित है—ब्रिटेन का संविधान अलिखित है। उसका सम्पूर्ण ढांचा ही परम्परा पर आधारित है अतः सदियों से चली आ रही परम्पराओं के विरुद्ध कानून बनाने का खतरा संसद् मोल नहीं ले सकती।

उपर्युक्त विवेचन से हम यह निष्कर्ष निकाल सकते हैं कि ब्रिटिश संसद् चाहे कानूनी दृष्टि से सर्वोच्च (Supreme) हो परन्तु राजनीतिक और व्यावहारिक दृष्टि से सर्वोच्च नहीं है। इंगलैण्ड के संविधान में सिद्धान्त और व्यवहार में बड़ा अन्तर है अर्थात् कानूनी सत्य एवं राजनीतिक असत्य बन

जाता है अत इसे मर्यादित सप्रभु (Limited Sovereign) कहना अधिक उचित होगा।

लॉर्ड सभा
(House of Lords)

लार्ड सभा ब्रिटेन का द्वितीय सदन है, पर तु कामन सभा की तरह इसके सदस्य जनता द्वारा निर्वाचित नही होते। इस सदन का मुख्य आधार वंशानुगत सदस्यता (Hereditary Membership) है। लॉर्ड सभा विश्व की प्राचीनतम व्यवस्थापिका है। लगभग 100 वर्ष पहले लॉर्ड सभा की शक्तियाँ कामन सभा से बहुत अधिक थीं, परन्तु धीरे धीरे इसकी शक्तियाँ छिनती गईं और कामन सभा के पास आगईं। सन् 1911 के ससदीय अधिनियम (Parliament Act of 1911) के पारित होने के बाद इसके पास केवल नाममात्र की शक्तियाँ रह गईं।

लॉर्ड सभा का सगठन (Composition of the House of Lords)—लार्ड सभा की कुल सदस्य सख्या 1045 है। इन्हें निम्न श्रेणियो मे बाँटा गया है—

(i) **राजवश के सदस्य (Peers of the Royal Blood)**—इस श्रेणी मे राजवश के निकट सम्बन्धी आते हैं। इनकी सख्या 3 4 होती है। ये लॉर्ड सभा के अधिवेशनो मे बहुत कम उपस्थित होते हैं तथा वाद-विवाद मे कभी भाग नही लेते।

(ii) **आनुवंशिक पीयर (Hereditary Peers)**—इनकी सख्या सबसे अधिक है। कुल सख्या का 90 प्रतिशत इसी वर्ग का होता है। पीयर का अर्थ लार्ड से होता है। सम्राट के द्वारा जिन व्यक्तियो को सबसे पहले सदस्यता दी गई थी, उनकी मृत्यु के बाद यह सदस्यता उनके ज्येष्ठ पुत्र को प्राप्त हो जाती है। कोई उत्तराधिकारी न होने पर सदस्यता समाप्त हो जाती है। इनकी सख्या 865 है। सम्राट प्रधानमंत्री की सलाह से जिसे चाहे सदस्य (Peer) बना सकता है। एक साल मे सम्राट कितने नये सदस्य बनाये, इसकी सख्या निर्धारित नही है।

(iii) **धार्मिक पीयर्स (Spiritual Peers)**—इनकी कुल सख्या 26 है। इनमे 2 मुख्य पादरी (Arch Bishop) तथा इगलैंड के चर्च के 24 पादरी (Bishop) हैं। इनकी सदस्यता आनुवांशिक नहीं होती। ये उस समय तक ही सदस्य रहते हैं जब तक कि

अपने पद पर काम करते हैं। पद से हटने के बाद सदस्यता स्वयं ही समाप्त हो जाती है।

(iv) कानूनी लॉर्ड (Law Lords)—इनकी संख्या 9 है। ये आजीवन सदस्य होते हैं। अन्य सदस्यों की भाँति ये अवैतनिक नहीं होते। इन्हें वेतन मिलता है। ये उच्च कानूनी योग्यता रखते हैं तथा इंगलैंड के उच्च न्यायालयों में आने वाली अपीलों को ये प्रिवी परिषद् में सुनते हैं।

(v) स्काटलैंड के आनुवंशिक पीयर्स (Hereditary Peers of the Scotland)—इनकी कुल संख्या 16 है।

(vi) आयरलैंड के आनुवंशिक पीयर्स (Hereditary Peers of the Ireland)—इनकी संख्या केवल 5 रह गई है।

(vii) आजीवन पीयर्स (Life Peers)—इस समय इनकी संख्या 154 है। इनमें 6 स्त्रियाँ भी हैं। इनकी सदस्यता जीवन पर्यन्त के लिए होती है। मृत्यु के पश्चात् उत्तराधिकारी को प्राप्त नहीं होती। इस श्रेणी में अधिकतर भूतपूर्व प्रधानमन्त्री, मन्त्रि-परिषद् के मन्त्री, अवकाश प्राप्त उच्च अधिकारी तथा कला, साहित्य, विज्ञान या समाज सेवा के क्षेत्र में की गई सेवाओं के आधार पर सदस्यता प्रदान की जाती है।

वेतन—लॉ लार्डों के अतिरिक्त किसी भी श्रेणी के लॉर्ड्स को वेतन नहीं दिया जाता।

विशेषाधिकार एवं प्रतिबन्ध—इन्हें भाषण की स्वतन्त्रता होती है अर्थात् सदन में प्रकट किये गये विचारों पर कोई कानूनी कार्यवाही नहीं की जा सकती। इन्हें अधिवेशन काल में गिरफ्तार नहीं किया जा सकता। लॉर्ड सभा के सदस्यों को सम्राट से व्यक्तिगत रूप से सीधे भेंट करने का अधिकार है। सदन की बहुमत पार्टी द्वारा दिये गये निर्णयों के विरुद्ध सदन की पत्रिकाओं में लिखित विरोध प्रकाशित करा सकते हैं।

1963 से पूर्व कोई भी व्यक्ति उत्तराधिकार में मिली सदस्यता को न तो त्याग सकता था और न उसकी अस्वीकार कर सकता था।

लार्ड सभा की कार्य प्रणाली—कॉमन सभा और लार्ड सभा के अधिवेशन साथ-साथ प्रारम्भ होते हैं परन्तु दोनों सदन अलग-अलग बैठते हैं। लार्ड सभा की बैठकें सप्ताह में केवल चार दिन और लगभग दो घण्टे प्रतिदिन से अधिक नहीं होती। बैठक की कार्यवाही चलाने के लिए केवल 3 सदस्यों की उपस्थिति है परन्तु कानून को पास करने के लिए 30 सदस्यों की उपस्थिति आवश्यक है। इस सदन में उपस्थिति बहुत कम रहती है। विवाद प्रश्न

विषयों पर विवाद के समय भी केवल 70-80 सदस्य ही उपस्थित होते हैं। परन्तु इस सदन में बहस का स्तर कॉमन सभा से ऊँचा रहता है।

लॉर्ड सभा का सभापति—सभापति को लॉर्ड चासलर कहते हैं। वह मन्त्रि परिषद् का सदस्य होता है। इसकी नियुक्ति प्रधानमन्त्री के परामर्श से सम्राट द्वारा की जाती है। वह कॉमन सभा के अध्यक्ष की भाँति दल रहित व्यक्ति नहीं होता। कॉमन सभा के अध्यक्ष की तुलना में उसकी शक्तियाँ बहुत कम हैं। सदन में अनुशासन बनाये रखने का अधिकार भी समस्त सदन को है लार्ड चासलर को नहीं। सदन के सदस्य भाषण देते समय भी लॉर्ड चासलर को सम्बोधित नहीं करते बल्कि 'माई लॉर्ड्स' (*My Lords*) कहकर सम्पूर्ण सदन को सम्बोधित करते हैं। लॉर्ड चासलर को निर्णायक मत (Casting Vote) देने का अधिकार है। लार्ड चासलर स्वयं भी बहस में भाग ले सकता है, परन्तु ऐसा करते समय उसे सभापति की कुर्सी से हटना पड़ता है।

लॉर्ड सभा की शक्तियाँ
(Powers of the House of Lords)

किसी समय में यही सदन शक्तिशाली सदन था परन्तु प्रजातन्त्र के विकास के साथ साथ इसकी शक्तियाँ घटती गईं और वह कॉमन सभा के पास आ गईं। कुछ विद्वानों ने तो इस सदन को समाप्त करने की ही माग उठाई परन्तु उसे स्वीकार नहीं किया गया। आज भी इसे कुछ सीमित अधिकार प्राप्त हैं जिनकी निम्न शीर्षकों में चर्चा की गई है—

(i) **साधारण कानून के क्षेत्र में**—1911 के संसदीय अधिनियम से पहले लॉर्ड सभा किसी भी साधारण कानून को संशोधित या अस्वीकृत कर सकती थी, परन्तु इस कानून के पास होने के बाद उसे केवल दो वर्ष तक देरी लगाने का अधिकार रह गया। परन्तु 1949 के संशोधन अधिनियम द्वारा इसकी देर करने की शक्ति को घटाकर एक वर्ष कर दिया गया। इस प्रकार कॉमन सभा साधारण विधेयकों को एक ही वर्ष में दो अधिवेशनों में, दो बार पास करके लॉर्ड सभा के विरोध को रद्द कर, उन्हें कानून बनवा सकती है।

(ii) **धन सम्बन्धी कानूनों के क्षेत्र में**—धन विधेयक (Money Bill) केवल कॉमन सभा में ही पहले प्रस्तावित किये जा सकते हैं। कामन सभा का स्पीकर या अध्यक्ष ही यह निर्णय करता है कि कौन सा विधेयक धन विधेयक है। उसका निर्णय अन्तिम होता है। लार्ड सभा धन विधेयक को एक मास से अधिक

नहीं रोक सकता । एक मास से अधिक देरी करने पर विधेयक को सम्राट की स्वीकृति के लिए भेज दिया जाता है । इस प्रकार लॉर्ड सभा को धन विधेयकों पर केवल एक मास की देरी करने का ही अधिकार है ।

(iii) कार्यपालिका शक्तियाँ—मन्त्रिमण्डल को केवल कॉमन सभा ही अपदस्थ कर सकती है, लार्ड सभा नहीं, क्योंकि मन्त्रिमण्डल केवल कॉमन सभा के प्रति ही उत्तरदायी है । परन्तु लॉर्ड सभा के सदस्यों को भी मन्त्रियों से प्रश्न पूछने का अधिकार है । लॉर्ड सभा अपने उच्चस्तर के वाद विवाद से भी मन्त्रिमण्डल को प्रभावित करती है ।

(iv) न्यायिक शक्तियाँ—लॉर्ड सभा को इस क्षेत्र में महत्त्वपूर्ण शक्तियाँ प्राप्त हैं । कॉमन सभा को इस क्षेत्र में अधिकार प्राप्त नहीं हैं । लॉर्ड सभा सर्वोच्च अपीलीय न्यायालय है परन्तु समस्त लॉर्ड सभा यह कार्य नहीं करती । यह कार्य केवल 9 कानूनी लॉर्ड्स (Law Lords) द्वारा किया जाता है जिसकी अध्यक्षता लॉर्ड चांसलर करता है । यद्यपि सदन के प्रत्येक सदस्य को इसमें भाग लेने का अधिकार है परन्तु परम्परानुसार न्यायिक लॉर्ड्स के अलावा कोई सदस्य भाग नहीं लेता । न्याय के द्वारा कानून के निर्वचन होते हैं तथा इन्हें वचन मिलता है । लॉर्ड सभा का निर्णय अन्तिम होता है ।

लॉर्ड सभा की आलोचना

(Criticism of the House of Lords)

आज के इस प्रजातान्त्रिक युग में लार्ड सभा का महत्त्व घट गया है । इसके सदस्य जनता द्वारा नहीं चुने जाते इसलिये अनेक आलोचक ने इसे भंग करने की माँग की है । कुछ समय पहले मजदूर दल भी इसे समाप्त करने के पक्ष में था, परन्तु अब वह इसमें सुधार करना चाहता है । इसके विरुद्ध में निम्न तर्क दिये जा सकते हैं —

1 अप्रजातान्त्रिक संगठन—इसके 90 प्रतिशत सदस्य आनुवंशिक आधार पर चुने जाते हैं । ये सब सामन्त बड़े-बड़े जागीरदार या कुलीन घराने के व्यक्ति होते हैं जो जनता का प्रतिनिधित्व नहीं करते बल्कि केवल अपने आपका प्रतिनिधित्व करते हैं । अतः वे किसी के प्रति उत्तरदायी नहीं होते और इस प्रकार जनता उन पर कोई नियन्त्रण नहीं रख सकता ।

2 धनपतियों का गढ़—इसमें बडे बडे उद्योगपतियो, कम्पनियो के संचालकों व व्यवसाइयों की भरमार है। ये सब निहित स्वार्थ (Vested Interests) वाले व्यक्ति हैं। रैमजे म्यूर (Ramsay Muir) ने इसे 'धनपतियों का गढ़' कहा है।

3 अनुदारवादियों का प्रभुत्व—सामन्ती व धनिक वर्ग का प्रभुत्व होने के कारण यह सदन सदा ही प्रगतिशील विचारधारा का विरोध करता है। अनुदार दल (Conservative Party) की सरकार बनने पर यह कोई रुकावट नहीं डालता, परन्तु मजदूर दल अथवा उदार दल की सरकार बनने पर प्रगतिशील कानूनो के पास होने मे रुकावट डालता है।

4 दूषित कार्य प्रणाली—इस सदन की कार्यवाही चलाने के लिये केवल 3 सदस्यो की गणपूर्ति (Quorum) है। सदन मे सदस्यो की उपस्थिति का औसत केवल 50 है। 1045 सदस्यो मे से केवल 40 50 सदस्य ही उपस्थित होते हैं। बहुत कम अवसर ऐसे आये हैं जबकि 200 से अधिक सदस्य उपस्थित हुये हैं। अनेक सदस्यो ने तो शपथ भी नहीं ली है। सदन के आधे से अधिक सदस्यो ने कभी भाषण नही दिया। सदन मे सगठन व अनुशासन नही रहता। सदन के अध्यक्ष को अनुशासन रखने का भी अधिकार नहीं है, यह अधिकार तो समस्त सदन का है। राजनीतिक दल कॉमन सभा की तरह सगठित नही हैं।

लॉर्ड सभा की उपयोगिता

(Utility of the House of Lords)

लार्ड सभा मे अनेक दोष होते हुये भी यह सदन पूर्णतया निरर्थक नही है। बीसवीं सदी में अनेक देशो के नव निर्मित सविधानो मे द्वि-सदनात्मक (Biomeral Legislature) प्रणाली को अपनाया गया है इससे यह सिद्ध होता है कि द्वितीय सदन की उपयोगिता है। अत जब तक हम इसे स्वीकार करते हैं, लॉर्ड सभा की उपयोगिता से इन्कार नही किया जा सकता। इसीलिये इस सदन को समाप्त नहीं किया जा सका। यद्यपि इसके स्वरूप में सुधार करने की योजनाए अवश्य प्रस्तुत की गई। इसकी उपयोगिता के निम्न कारण हैं —

1 द्वितीय सदन की भूमिका—द्वितीय सदन के रूप मे कानूनो पर पुनर्विचार कर उनकी त्रुटिया को दूर करने के लिए महत्वपूर्ण सुझाव रख सकता है। कामन सभा की जल्दबाजी पर नियन्त्रण रखना है तथा उसकी निरकुशता पर अकुश रखता है। कामन सभा द्वारा पास किये गये कानून को पास करने मे देरी लगाकर जनता को अपना मत व्यक्त करने का अवसर प्रदान करता है। कम महत्वपूर्ण विधयको (Bills) को पहले लॉर्ड सभा से

पास कराया जा सकता है जिससे कॉमन सभा के समय में बचत हो और वह (कॉमन सभा) उसमें अधिक समय लगाये बिना उसे पास कर सकती है।

2 ब्रिटेन के नागरिकों का परम्परावादी दृष्टिकोण—अंग्रेज स्वभाव से परम्परावादी हैं। वे अपनी प्राचीन संस्थाओं को बनाये रखना चाहते हैं। वे उन्हें समाप्त करना नहीं चाहते बल्कि उनमें सुधार करते रहते हैं। अतः लॉर्ड सभा का भी प्रजातन्त्रीकरण हुआ है यद्यपि उसका संगठन रूढ़िवादी है।

3 लार्ड सभा की बहस का स्तर ऊंचा होता है—लॉर्ड-सभा में अनेक अनुभवी राजनीतिज्ञ, अवकाश प्राप्त प्रधान मन्त्री व मन्त्रिगण, राज्यपाल राजदूत कूटनीतिज्ञ सेना के अवकाश प्राप्त उच्च अधिकारी तथा कला साहित्य व विज्ञान के क्षेत्र में विशिष्टता प्राप्त व्यक्ति मनोनीत किये जाते हैं। इनके अलावा उद्योग वित्त श्रम व कानूनी विषयों का प्रतिनिधित्व होता है। लॉर्ड सभा के सदस्यों का कोई चुनाव क्षेत्र नहीं होता इसलिये वे अपने विचारों को अपेक्षाकृत अधिक स्वतन्त्रता, सच्चाई व ईमानदारी से प्रगट कर सकते हैं। इन सब कारणों से कॉमन सभा की अपेक्षा इस सदन में वाद विवाद का स्तर बहुत ऊंचा होता है।

4 विचार प्रगट करने की अधिक स्वतन्त्रता—कॉमन सभा की अपेक्षा लार्ड सभा के सदस्यों को विचार प्रगट करने का अधिक अवसर मिलता है। इस सदन में नियम कड़े नहीं हैं। सदन के अध्यक्ष को बहुत सीमित अधिकार होते हैं। सदस्यों को बोलने से पहले अध्यक्ष से अनुमति नहीं लेनी पड़ती। इस प्रकार इस सदन में अनेक समस्याओं पर अधिक विस्तृत व अधिक गम्भीर विचार होता है।

उपर्युक्त कारणों से यह स्पष्ट होता है कि लार्ड सभा एक उपयोगी सदन है तथा यह अनेक कार्य बहुत जिम्मेदारी से निभाती है।

लॉर्ड सभा की सुधार योजनाएं
(Reforms of the House of Lords)

लार्ड सभा के स्वरूप में सुधार करने के लिए काफी समय से विचार विमर्श चल रहा है परन्तु मतैक्य (Unanimity) न होने के कारण इसमें सुधार नहीं किया जा सका। अधिकांश विद्वान इसके संगठन में सुधार करने के पक्ष में हैं। इसकी सदस्य संख्या सीमित करने तथा निर्वाचित सदस्यों को स्थान दिलाना चाहते हैं। इस सदन को समाप्त करने के प्रस्ताव भी रखे गये परन्तु उन्हें अस्वीकार कर दिया गया क्योंकि ब्रिटिश जाति अपनी प्राचीन संस्थाओं को समाप्त करने के पक्ष में नहीं है। समय-समय पर रखी गई कुछ मुख्य सुधार योजनाओं का विवरण नीचे दिया जा रहा है।

1 लॉर्ड रसल का प्रस्ताव—1869 में सब प्रथम लॉर्ड रसल ने इस सदन में सुधार करने के प्रस्ताव रखे। उनका मत था कि आजीवन पीयस (Life Peers) बनाये जायें जिनकी संख्या अधिक से अधिक 28 हो परन्तु इस योजना को स्वीकार नहीं किया गया।

2 लॉर्ड सैलिसबरी का प्रस्ताव—1888 मे लॉर्ड सैलिसबरी ने यह प्रस्ताव रखा कि अवांछनीय सदस्यों का मतदान के अधिकार से वंचित कर दिया जाय तथा 50 नये आजीवन पीयर अथवा लॉर्ड बनाये जायें परन्तु यह प्रस्ताव भी स्वीकार नही हुआ।

3 लैंसडाउन योजना (Landsdowne Plan)—लैंसडाउन ने 1909 में लार्ड सभा की कुल संख्या 330 रखने का सुझाव दिया। इनमें से 100 सदस्य पीयरों के द्वारा निर्वाचित हो 100 सदस्य सम्राट द्वारा नियुक्त किये जाए, 125 सदस्य कॉमन सभा द्वारा प्रादेशिक आधार पर निर्वाचित हों तथा 5 सदस्य पादरियों द्वारा निर्वाचित हो। यह योजना भी अस्वीकृत हो गई।

4 ब्राइस समिति के सुझाव (Bryce Committee)—लॉर्ड ब्राइस की अध्यक्षता मे 30 सदस्यीय समिति का गठन किया गया था। इसमे दोनो सदनों से 15-15 सदस्य लिये गये। इसकी रिपोर्ट 1918 म प्रकाशित हुई जिसमें निम्न सुझाव दिये गये—

(i) पुनर्गठित लॉर्ड सभा मे 327 सदस्य हो।
(ii) कुल सदस्यो मे से 246 सदस्य निर्वाचित हो जो कॉमन सभा के 13 प्रादेशिक भागो मे बटे हुये सदस्यो द्वारा चुने जायें। 81 सदस्य कुलीनजनो द्वारा चुने जाए।
(iii) लॉर्ड सभा के सदस्यों की अवधि 12 वर्ष हो जिनमें से एक तिहाई सदस्य प्रति चार वर्ष बाद अवकाश ग्रहण कर लें।

यह योजना भी सभी दलो को सन्तुष्ट नही कर सकी।

5 लॉयड जार्ज की योजना (Lloyed George Scheme 1922) इसकी सिफारिशें निम्न प्रकार थी —

(i) कुल सदस्य संख्या 350 हो।
(ii) राजकुल के पीयर धार्मिक पीयर और अपील के लार्ड इस सदन के सदस्य बने रहें।
(iii) कुछ सदस्य सम्राट द्वारा मनोनीत किये जाए।
(iv) शेष सदस्य निर्वाचित हो।
(v) निर्वाचित सदस्यो का कार्यकाल 9 वर्ष हो। यह योजना भी स्वीकृत नही हुई।

6 लार्ड क्लरेण्डन योजना—1929 में रखी गई इस योजना के अनुसार कुल संख्या 300 हो जिनमें से 150 सदस्य लॉर्ड्स द्वारा निर्वाचित किये जावें तथा 150 सदस्य सम्राट द्वारा मनोनीत हों। यह योजना भी असफल रही।

7 लार्ड सैलिसबरी की योजना 1932—लॉर्ड सभा की कुल संख्या 320 हो। इनमें से 150 सदस्य लॉर्डों द्वारा 12 वर्ष के लिए निर्वाचित हों। 150 सदस्य कॉमन सभा द्वारा निर्वाचित हों तथा शेष 20 सदस्य राजकुल के पादरी, धार्मिक पीयरों व ला-लार्डों में से हों। यह योजना भी असफल रही।

8 सर्वदलीय सम्मेलन योजना (All Parties Conference Plan 1949)—इस सम्मेलन में निम्न सुझाव दिये गये—

(i) वर्तमान वंशानुगत सदस्यता को समाप्त कर दिया जाय।

(ii) व्यक्तिगत योग्यता तथा सार्वजनिक सेवा के आधार पर सदस्यीय लार्ड्स का मनोनयन किया जाय तथा इनमें अगर कुछ सदस्य अपने कार्य करने में उदासीनता दिखलायें तो उनके हटाने की व्यवस्था की जानी चाहिए।

(iii) सदस्यीय लार्ड्स की नामजदगी (Nomination) पुराने वंशानुगत लॉर्ड्स में से भी की जानी चाहिए।

(iv) सदस्यीय लार्ड्स में राजकुल के व धार्मिक लार्ड भी शामिल किये जावें।

(v) स्त्रियों को भी लार्ड सभा में स्थान दिया जाय।

(vi) लॉर्ड सभा के सदस्यों को वेतन दिया जाय।

(vii) जो सदस्यीय लॉर्ड्स के वर्ग में न आवें उन्हें कॉमन सभा में निर्वाचित होने तथा मतदान देने का अधिकार दिया जावे।

यह योजना भी स्वीकृत नहीं हुई।

9 हैरल्ड विल्सन का प्रस्ताव (Harold Wilson's Proposal Nov 1967)—मजदूर दल के वर्तमान प्रधानमन्त्री श्री विल्सन ने लॉर्ड सभा में सुधार करने की घोषणा करते हुए कहा कि इस सदन की कुल संख्या 300 करनी चाहिये जिनमें आजीवन सदस्यों का बहुमत होगा तथा शेष सदस्य पादरियों के द्वारा निर्वाचित होंगे। ये प्रस्ताव ब्रिटिश संसद में विचारार्थ प्रस्तुत कर दिये गये हैं। आशा है ये प्रस्ताव स्वीकृत हो जायेंगे।

इस प्रकार मजदूर दल (Labour Party) जिसने अनेक बार इस सदन को समाप्त करने के प्रस्ताव रखे थे, उसने भी उन भावनाओं का दमन कर इस सदन को समाप्त करने का दृष्टिकोण छोड़ दिया है तथा अब वह

इसम सुधार करने का पक्षपाती है, हैरॉल्ड विल्सन के उपयु क्त प्रस्तावों से यह स्पष्ट है। विल्सन के प्रस्ताव उपयुक्त हैं, आशा है अनेक योजनाओं की विफलताओं के बाद अब इस समस्या पर अवश्य निर्णय हो जायेगा।

महत्वपूर्ण प्रश्न

1 लॉर्ड सभा के सगठन व कार्यों का उल्लेख कीजिए।

2 ब्रिटेन में संसदीय सर्वोच्चता (Sovereignty of Parliament) से क्या तात्पर्य है? क्या इस पर कोई सीमायें (Limitations) हैं?

3 'लॉर्ड सभा दुनियाँ का सबसे कमजोर सदन है।' समीक्षा कीजिये।

4 लॉर्ड सभा की सुधार योजनायें क्या हैं? स्पष्ट कीजिए।

5 क्या लॉर्ड सभा को समाप्त कर दिया जाये या इसी तरह रखा जाये अथवा इसमे सुधार किये जायें? कारण सहित उत्तर दीजिये।

6

कामन सभा
HOUSE OF COMMONS

कॉमन सभा (House of Commons) ब्रिटिश संसद् का निम्न सदन (Lower House) है, परन्तु वास्तव में अधिकारों की दृष्टि से इसकी शक्ति उच्च सदन अर्थात् लार्ड सभा (House of Lords) से कहीं अधिक है। सन् 1911 के संसदीय अधिनियम तथा सन् 1949 के संशोधन अधिनियम के बाद इसकी शक्तियों में बहुत विस्तार हुआ तथा लॉर्ड सभा की शक्तियों में बहुत ह्रास हुआ। लॉर्ड सभा की शक्तियाँ नाम मात्र की रह गईं। आजकल साधारण बोलचाल में ब्रिटेन में संसद् शब्द का अर्थ कॉमन सभा से ही होता है। इस प्रकार संसद की समस्त शक्तियों का केन्द्र कॉमन सभा ही है।

संगठन (Composition)–सन् 1948 ई० में जन प्रतिनिधित्व कानून (Peoples Representation Act 1948) के पास होने से पहले कॉमन सभा की सदस्य संख्या 640 थी परन्तु इस कानून के पास होने के बाद इसे घटाकर 625 कर दिया गया। इसमें 507 इंगलैण्ड से, 71 स्काटलैण्ड से, 35 वेल्स से तथा 12 उत्तरी आयरलैंड से निर्धारित किये गये। समस्त देश को एक सदस्यीय निर्वाचन क्षेत्र (Single Member Constitnency) में बांटा गया।

सदस्यों के लिए योग्यतायें —

(i) 21 वर्ष या इससे अधिक आयु वाला प्रत्येक स्त्री पुरुष चुनाव में उम्मीदवार हो सकता है। इस प्रकार मतदाता और उम्मीदवार की आयु सीमा में कोई अन्तर नहीं रखा गया है।

(ii) उम्मीदवार का नाम उस क्षेत्र की मतदाता सूची में नाम होना चाहिये, जिस क्षेत्र से वह खड़ा होना चाहता है।

(iii) वह राज्य और देश के लिए निष्ठा की शपथ लेने के लिए तैयार हो।

अयोग्यतायें (Disqualifications)—

(i) जो नाबालिग हों।

(ii) विदेशी, पागल दिवालिया या फौजदारी कानून के अनुसार दण्डित हों।

(iii) जो सरकार से ठेका (Contract) प्राप्त करते हों।

(iv) एंग्लीकन, स्काटिश तथा रोमन चर्च पादरी।
(v) क्राउन से वेतन पाने वाले व्यक्ति तथा राजकीय सेवा में नियुक्त व्यक्ति।

प्रत्येक उम्मीदवार को 450 पौंड तक चुनाव में खर्च करने का अधिकार होता है। इससे अधिक खर्च करने पर उसके विरुद्ध कार्यवाही की जाती है तथा यह सिद्ध होने पर कि उम्मीदवार ने निर्धारित राशि से अधिक खर्च किया है तो मतदाता ऐसे उम्मीदवार के विरुद्ध हो जाते हैं। प्रत्येक उम्मीदवार को 150 पौंड जमानत के रूप में जमा कराना होता है, परन्तु अगर वह कुल मतों के ⅛ से अधिक मत प्राप्त कर लेता है तो उसे यह राशि लौटा दी जाती है अन्यथा जब्त करली जाती है।

अवधि (Tenure)—वर्तमान में कॉमन सभा के सदस्यों का निर्वाचन 5 वर्ष के लिए होता है, परन्तु प्रधानमन्त्री की सलाह पर सम्राट इसे 5 वर्ष पूर्व भी भंग कर सकता है तथा विशेष परिस्थितियों में कॉमन सभा की अवधि बढ़ाई भी जा सकती है प्रथम व द्वितीय महायुद्ध के समय इसकी अवधि बढ़ाई गई। प्रथम महायुद्ध में कॉमन सभा 8 वर्ष (1911 1918) तक तथा द्वितीय महायुद्ध में 9 वर्ष तक बनी रही थी। पिछले अनेक वर्षों के इतिहास से यह पता चलता है कि कॉमन सभा केवल 1-2 बार ही अपनी 5 वर्ष की अवधि पूरी कर पाई है। सन् 1922 1923 व 1924 में तो प्रति वर्ष चुनाव हुए। अनेक महत्वपूर्ण प्रश्नों पर मतभेद होने पर कामन सभा को प्रधानमन्त्री की सलाह से भंग कर दिया जाता है ताकि विवादग्रस्त प्रश्नों पर जनता के द्वारा निर्णय हो सके। यही स्वस्थ प्रजातान्त्रिक तरीका है।

कामन सभा के अधिवेशन—परम्परा के अनुसार कॉमन सभा का वर्ष में कम से कम एक अधिवेशन होना आवश्यक है। अधिवेशन अक्टूबर अथवा नवम्बर मास में प्रारम्भ होते हैं तथा लगभग 6-7 माह तक चलते हैं। अधिवेशन सप्ताह में केवल 5 दिन होते हैं अर्थात् सोमवार से शुक्रवार तक। सोमवार से वृहस्पतिवार तक अधिवेशन दिन के ढाई बजे प्रारम्भ होते हैं परन्तु शुक्रवार को 11 बजे प्रारम्भ होता है। अधिवेशन कभी कभी रात भर चलते रहते हैं। कामन सभा की कार्यवाही चलाने के लिए 40 सदस्यों की गणपूर्ति (Quo um) आवश्यक है। सदन की कार्यवाही चलाने के लिए कोई निश्चित तथा लेखबद्ध नियम नहीं है। अधिकांश नियम केवल परम्परा से ही विकसित हुए हैं।

प्रथम अधिवेशन नये चुनाव के बाद दो सप्ताह के अन्दर होता है। कामन सभा अपना अध्यक्ष (Speaker) चुनती है फिर सदस्य शपथ ग्रहण करते हैं। प्रत्येक निर्वाचन के पश्चात् तथा प्रत्येक वर्ष प्रथम अधिवेशन के

प्रारम्भ में सम्राट संसद के समक्ष अपना उद्घाटन भाषण देता है, इसमें सरकार के पिछले वर्ष के कार्यों तथा भावी नीतियों का उल्लेख होता है। भाषण के बाद संसद् में उस पर वाद विवाद होता है तथा बाद में संसद् उस पर धन्यवाद का प्रस्ताव पास करती है।

कॉमन सभा का अध्यक्ष
(Speaker of the House of Commons)

कॉमन सभा के अध्यक्ष का पद बहुत प्राचीन है। इसका प्रारम्भ 1377 ई० में हुआ। इसके प्रथम अध्यक्ष सर टामस हूगर फोर्ड थे। 'स्पीकर' का अर्थ होता है 'बोलने वाला' परन्तु वास्तव में वह बहुत कम बोलता है। प्रारम्भ में वह सम्राट व जनता के बीच कड़ी थी। जनता की कठिनाइयों को सम्राट तक पहुंचाने का कार्य करता था। सदन के सदस्यों की ओर से सम्राट से बोलता था, न कि इसलिए कि वह सदस्यों से बोलता था। इसीलिये उसे स्पीकर कहा जाने लगा।

अध्यक्ष का निर्वाचन—प्रारम्भ में सम्राट ही अध्यक्ष को नियुक्त करता था। परन्तु जॉर्ज तृतीय के समय से अध्यक्ष कॉमन सभा के द्वारा चुना जाने लगा। धीरे धीरे ऐसी प्रथा विकसित हो गई कि एक बार जिस व्यक्ति का चुनाव अध्यक्ष के लिए गया हो, वही बार बार अध्यक्ष चुना जाने लगा। इसीलिए ब्रिटेन में अध्यक्ष के लिए यह प्रथा बन गई—एक बार अध्यक्ष, सदैव अध्यक्ष' (Once a speaker always a speaker) इस प्रथा के अनुसार अध्यक्ष का निर्वाचन सर्वसम्मति से होता है तथा चाहे किसी दल की सरकार बने, उसी व्यक्ति का अध्यक्ष चुना जाता है। उसके निर्वाचन क्षेत्र में भी प्रायः कोई विरोध नहीं होता। उसे निर्विरोध चुन लिया जाता है। यद्यपि इस प्रथा को 1935, 1938 1939 1945 व 1950 में तोड़ा गया परन्तु प्रतिद्वन्द्वी उम्मीदवार चुनाव में बुरी तरह हार गये। इससे यह स्पष्ट होता है कि जनता उसको निर्विरोध निर्वाचित करना चाहती है।

अध्यक्ष के त्याग-पत्र देने पर या उसकी मृत्यु के कारण पद रिक्त होने पर नये अध्यक्ष का चुनाव किया जाता है। ऐसे अवसर पर बहुमत दल विरोधी दल की सम्मति से ही अध्यक्ष का निर्विरोध चुनाव करता है। जो व्यक्ति अध्यक्ष निर्वाचित हो जाता है, वह दलगत राजनीति से संन्यास ग्रहण कर लेता है तथा निष्पक्ष रहकर कार्य संचालन करता है। वास्तव में इस पद के लिये बहुत योग्य, ईमानदार व गम्भीर स्वभाव के व्यक्तियों को चुना जाता है। इसीलिये सभी दल उसका सम्मान करते हैं।

अध्यक्ष का वेतन—कॉमन सभा के अध्यक्ष को 5 000 पौंड वार्षिक वेतन मिलता है तथा पद त्यागने पर 400 पौंड वार्षिक पेन्शन मिलती है तथा

उसे लॉर्ड सभा का सदस्य बना दिया जाता है। उसे कार्यकाल म बिना किराय का भव्य भवन भी दिया जाता है।

अध्यक्ष की शक्तियाँ

1 शान्ति व व्यवस्था बनाये रखना—वह कॉमन सभा की अध्यक्षता करता है। सदन की कार्यवाही को नियमानुसार चलान की जिम्मेदारी उसी पर होती है। अत सदन म शाति और व्यवस्था बनाये रखना उसका महत्त्व-पूर्ण कत्तव्य है। शाति भग करने वाले सदस्यों को वह सदन स बाहर निकालने का आदेश दे सकता है। सदन मे अत्यधिक शोरगुल या हगामा होन पर वह सदन को स्थगित कर सकता है।

2 भाषण के क्रम को निर्धारित करना—वही सदस्यो को भाषण की अनुमति प्रदान करता है तथा समय कम होने के कारण सभी वर्गों के प्रमुख वक्ताओं को बोलने का अवसर देता है तथा इस बात का भी ध्यान रखता है कि कॉमन सभा के प्रत्येक सदस्य को सदन की पूर्ण अवधि मे कम से कम एक बार बोलने का अवसर अवश्य मिले। व्यवहार में दलो के सचेतक (Whips) अपने-अपने दल के वक्ताओ की सूची उसे सौंप देते हैं, इससे उसके काय में आसानी हो जाती है परन्तु वह सूचियो म हेर फेर कर सकता है।

3 सदन के नियमों की व्याख्या—अध्यक्ष सदन की कार्यवाही पूव निणय (Previous Decision) तथा परम्पराओ के आधार पर चलाता है परन्तु जब किसी विषय पर विवाद हो ता वह अपने विवेक से उस पर निणय देता है। उसका निणय अतिम होता है तथा उसे किसी न्यायालय म चुनौती नहीं दी जा सकती। उसका निणय भविष्य के लिये न्यायालयो का तरह दृष्टान्त बन जाता है।

4 निर्णायक मत देने का अधिकार—यद्यपि वह मतदान म भाग नही लेता, परन्तु किसी विषय पर समान मत आने पर वह निर्णायक मत (Casting Vote) देने का अधिकार रखता है, परन्तु इसका प्रयोग वह अपनी इच्छानुसार नहीं करता। एस समय म वह परिस्थिति का सामन रखकर ही वोट देता है। अगर उसके एक पक्ष मे वोट देने से बिल रद्द होता है और दूसरे पक्ष म वोट देन से बिल पर पुनर्विचार सम्भव होता है तो वह अपना वोट बिल क पुनर्विचार क पक्ष में देगा। यद्यपि ऐसे अवसर बहुत कम आते हैं।

5 असंसदीय भाषा पर नियन्त्रण—असंसदीय भाषा के प्रयोग करने पर वह किसी भी सदस्य को रोकता है तथा आज्ञा पालन न होन पर वह उस सदस्य को सदन स कुछ समय क लिये निष्कासित कर सकता है। वह सदस्यो

को मूल विषय से इधर-उधर भटकने पर भी रोकता है तथा असंसदीय भाषा को सदन की कार्यवाही से निकालने का आदेश देता है।

6 विधेयकों के सम्बन्ध में निर्णय—अध्यक्ष ही यह निर्णय करता है कि कौन सा विधेयक (Bill) धन विधेयक (Money Bill) है और कौन सा नहीं। इस सम्बन्ध में उसका निर्णय अन्तिम होता है तथा उसके निर्णय को चुनौती नहीं दी जा सकती।

7 काम रोको प्रस्ताव पर निर्णय (Adjournment Motion)—ऐसे प्रस्तावों पर वही सभा के नियमों को सामने रखते हुये निर्णय देता है।

8 मतदान कराना—वही बहस के बाद सदन के निर्णय के लिये मतदान की व्यवस्था करता है तथा परिणाम घोषित करता है।

9 कामन सभा के सदस्यों के अधिकारों की रक्षा—अध्यक्ष ही यह देखता है कि मन्त्रिगण अपने उत्तरों द्वारा सदस्यों को सन्तुष्ट करें तथा बहस के समय सदन में उपस्थित हों। ऐसा न करने पर वह मन्त्रियों को चेतावनी देता है तथा अपने वक्तव्यों का ठीक प्रकार पालन करने की ओर उनका ध्यान आकर्षित करता है।

10 कामन सभा के प्रवक्ता के रूप में—अध्यक्ष ही कामन सभा का प्रमुख प्रवक्ता है। कामन सभा के सदस्य जब सम्राट से मिलना चाहें तो अध्यक्ष ही उनका नेतृत्व करता है।

11 कार्यकारी शक्तियाँ—अध्यक्ष के अधीन कार्यालय के कर्मचारी होते हैं। कॉमन सभा में स्थान रिक्त होने पर वह चुनाव का आदेश देता है। वह सदन के विशेषाधिकारों का भंग करने वाले व्यक्तियों के विरुद्ध वारंट जारी करता है। वह कुछ सम्मेलनों का सभापतित्व भी करता है। सन् 1920 में संसदीय अध्यक्षों की कान्फ्रेंस का वह सभापति था तथा 1945 में सीमा कमीशन (Boundry Commissions) का भी अध्यक्ष था। वही समितियों के अध्यक्षों की सूची तैयार करता है तथा विशेषाधिकार के अतिक्रमण (Breach of Privilege) के विषय में भी उसी का निर्णय अन्तिम होता है।

इस प्रकार कामन सभा के अध्यक्ष का पद बहुत ही प्रतिष्ठित और सम्मानित है। उसे अनेक अधिकार प्राप्त हैं परन्तु इस पद पर वे ही व्यक्ति चुने जाते हैं जो कि जनता में बहुत कम जाने जाते हैं। इस पद के लिए किसी लोकप्रिय नेता को नहीं चुना जाता।

कॉमन सभा में एक उपाध्यक्ष भी चुना जाता है। अध्यक्ष की सहायता के लिए कुछ स्थायी सरकारी कर्मचारी होते हैं। इसमें सदन का क्लार्क सार्जेण्ट एट आर्मस तथा चपलन मुख्य है। क्लार्क लार्ड सभा के आदेशों पर हस्ताक्षर करता है तथा सदन की कार्यवाहियों को क्रमबद्ध करने तथा सभी

रिकाड सुरक्षित रखने के लिए जिम्मेदार होता है। सार्जेण्ट एट ग्रामस सदन मे ग्रध्यक्ष के ग्रादेश पर शाति और व्यवस्था बनाये रखने मे सहयोग देता है। चैपलेन सदन की बैठक प्रारम्भ होन से पहले प्रायना करता है।

कॉमन सभा व अमरीकी प्रतिनिधि सभा का अध्यक्ष—यद्यपि दोनो सदनो के अध्यक्षो के कुछ अधिकार समान हैं, परन्तु सम्मान व प्रतिष्ठा की दृष्टि से कामन सभा का अध्यक्ष उच्च स्थान रखता है। इगलैण्ड मे इस पद निर्वाचन दलगत आधार पर नही होता है। इगलण्ड के अध्यक्ष के बारे मे उपर्युक्त विवरण से यह स्पष्ट है कि चुनाव निर्विरोध होता है तथा उसे ही बार बार चुना जाता है, परन्तु अमेरिका मे प्रत्येक दल इस पद के लिए अपना प्रत्याशी (Candidate) खडा करते हैं। कॉमन सभा का अध्यक्ष दल रहित भावना से निष्पक्ष रह कर काय करता है परन्तु अमेरिका मे ऐसा नही है। अमरीकी अध्यक्ष बहस में भी भाग ले सकता है तथा उसे मत देने का भी अधिकार है, परन्तु इगलैण्ड के अध्यक्ष को यह अधिकार नही है।

इस प्रकार कॉमन सभा के स्पीकर का पद अधिक प्रतिष्ठा, गौरव व सम्मान का पद है।

ससद सदस्यों के विशेष अधिकार

1 किसी भी सदस्य को अधिवेशन के 40 दिन पहले तथा 40 दिन बाद तक गिरफ्तार नही किया जा सकता है, परन्तु देशद्रोह, शाति भग करने व न्यायालय का अपमान करने के आरोप मे गिरफ्तार किया जा सकता है।

2 सदस्यो को सदन मे भाषण की स्वतन्त्रता होती है अर्थात् सदन म दिये गये भाषण के विरुद्ध उसके खिलाफ कोई मुकदमा किसी भी न्यायालय में नहीं चलाया जा सकता।

3 कॉमन सभा के सदस्य सम्राट से सामूहिक रूप से भेंट कर सकते हैं परन्तु ऐसे समय मे अध्यक्ष ही उनका नेतृत्व करता है। लोड सभा क सदस्य तो व्यक्तिगत रूप से भी सम्राट से मिल सकते हैं।

4 कॉमन सभा ही अपने सदस्यो के चुनाव सम्बन्धी विवादा का निपटारा करती है।

5 ससद के विशेषाधिकारो के भग किये जाने पर या अपमान करने पर वह अपराधी व्यक्ति को दण्ड दे सकती है।

कॉमन सभा की शक्तियाँ
(Powers of the House of Commons)

कॉमन सभा की शक्तियो का निम्न शीर्षकों के अन्तगत अध्ययन किया जा सकता है —

1 कानूनों का निर्माण करना।
2 राजकीय बजट (Budget) पर नियन्त्रण।
3 कार्यपालिका पर नियन्त्रण।
4 जनता की शिकायतों का निवारण।

1 कानूनों का निर्माण करना (Legislative Powers)—इंगलैण्ड की संसद सारे देश के लिए कानून बनाती है। एकात्मक व्यवस्था होने के कारण इंगलैण्ड में एक ही व्यवस्थापिका और एक ही मन्त्रिमण्डल है। संसद् को कानून निर्माण क्षेत्र में सर्वोच्चता है अर्थात् संसद द्वारा बनाये कानूनों को वहाँ का कोई भी न्यायालय अवैध या गैर कानूनी घोषित नहीं कर सकता। 1911 और 1949 के संसदीय अधिनियमों (Acts) के पास होने के बाद कॉमन सभा को कानून निर्माण के क्षेत्र में प्रभुत्व प्राप्त हो गया है। धन विधेयक (Money Bill) केवल कॉमन सभा में ही पहले प्रस्तावित किया जाता है, लॉर्ड सभा में नहीं। कॉमन सभा में धन विधेयक के पास होने के बाद वह लॉर्ड सभा को भी भेजा जाता है परन्तु उसे लॉर्ड सभा पास करे या न करे कॉमन सभा में पास होने की तिथि के एक माह पश्चात् वह सम्राट के पास हस्ताक्षर के लिए भेज दिया जाता है।

साधारण विधेयक (Non-money Bill)—यद्यपि साधारण विधेयक दोनों सदनों में से किसी में भी पहले प्रस्तावित किए जा सकते हैं परन्तु इनमें भी महत्वपूर्ण विधेयक पहले कॉमन सभा में ही प्रस्तावित किए जाते हैं। लॉर्ड सभा साधारण विधेयकों में केवल एक वर्ष की देर लगा सकता है। इस प्रकार लॉर्ड सभा को केवल सीमित निषेधात्मक या वीटो (Veto) प्राप्त है। दोनों सदनों से कानून पारित या पास होने के बाद सम्राट या साम्राज्ञी की स्वीकृति के लिए भेज दिया जाता है। सम्राट की स्वीकृति केवल औपचारिकता (Formality) मात्र ही है। परम्परा के अनुसार कॉमन सभा द्वारा पारित विधेयकों को स्वीकृति प्रदान करना सम्राट के लिए अनिवार्य है।

चूंकि इंगलैण्ड का संविधान अलिखित (Unwritten) है इसलिए वहाँ साधारण कानूनों व संवैधानिक कानूनों को पारित करने की प्रणाली में कोई अन्तर नहीं है। संवैधानिक कानूनों को भी साधारण बहुमत (Simple Majority) से ही पारित किया जाता है विशेष बहुमत (Special Majority) की आवश्यकता नहीं है।

2 राजकीय बजट पर नियन्त्रण (Control over Budget)—कॉमन सभा ही धन पर नियन्त्रण रखती है। उसकी मंजूरी के बिना न तो कर लगाये जा सकते हैं और न ही एक भी पैसा खर्च किया जा सकता है। कॉमन सभा के सम्मुख सरकार सम्राट की स्वीकृति से पूरे वर्ष का बजट

का ब्योरा प्रस्तुत करती है। ससद के सदस्यो को धन विधेयक प्रस्तुत करने का अधिकार नही है। वित्तीय विधेयक (Money Bill) केवल कामन सभा मे ही प्रस्तावित किये जा सकते हैं। लॉड सभा को इनम केवल एक महीने की देर लगाने का अधिकार है।

सरकार द्वारा नियुक्त महालेखा परीक्षक (Controller and Auditor General) द्वारा सरकार के खच की जाच की जाती है। सदन की लोक लेखा समिति (Public Accounts Committee) भी प्रत्येक विभाग के खच की जाच करती है तथा वह अपनी रिपोट सदन मे प्रस्तुत करती है जिसमे विभिन्न विभागों मे हुई गडबड की ग्रालोचना की जाती है तथा नियमानुमार खच न करने की ग्रोर ध्यान आकर्षित किया जाता है। कामन सभा मे प्रत्येक विभाग की मागो पर बहस के समय सदस्य प्रश्नो के द्वारा तथा वाद विवाद द्वारा भी बजट पर नियन्त्रण रखते हैं।

3 कायपालिका पर नियन्त्रण (Control Over Executive)—इगलैण्ड म ससदीय व्यवस्था (Parliamentry System) होने के कारण मन्त्रिमण्डल समद के प्रति उत्तरदायी होता है। मन्त्रिमण्डल का निर्माण बहुमत दल के सदस्यो में से होता है ग्रत वह तब तक ही काय कर सकता है जब तक कि उसको सदन का विश्वास प्राप्त हो। इगलैण्ड मे मन्त्रिमण्डल केवल कॉमन सभा के प्रति ही उत्तरदायी है, लाड सभा के प्रति नहीं। कॉमन सभा मन्त्रिमण्डल पर अनेक प्रकार से नियन्त्रण रखती है। अगर ऐसा न हो तो मन्त्रिमण्डल निरकुश हो जाये, इन तरीको में मुख्य हैं—प्रश्नों के द्वारा वाद विवाद द्वारा सरकारी काम रोको प्रस्ताव द्वारा, कटौती प्रस्ताव द्वारा तथा ग्रविश्वास प्रस्ताव द्वारा।

ये तरीके बहुत प्रभावशाली हैं। कोई भी सरकार आलोचना की उपेक्षा नहीं कर सकती। सदन मे आलोचना द्वारा दिन प्रतिदिन के प्रशासन पर भी नियन्त्रण रहता है। सरकारी कमचारी भी सतर्क होकर काय करते हैं। सदन में प्रतिदिन एक घण्टा प्रश्नो के लिए होता है। यह बहुत महत्वपूर्ण है, इससे सरकार की कमजोरियाँ जनता के सामने प्रकट हो जाती हैं। विरोधी दल सरकार की गल्तियों की आलोचना करता है। इस प्रकार मन्त्रिमण्डल को निर्धारित अवधि से पहले ही अविश्वास प्रस्ताव पास करके हटाया जा सकता है।

4 जनता की शिकायतों का निवारण (Disposal of Public Complaints)—जनता अपनी शिकायतो को कॉमन सभा तक पहुचा सकती है। सदस्यगण तो जनता की शिकायतों की ग्रोर सरकार का ध्यान आकर्षित करते ही हैं, परन्तु जनता के ग्रावेदनो के लिए भी सदन में एक

समिति होती है जिसे सार्वजनिक याचना समिति (Public Petitions Committee) कहते हैं। यह समिति ऐसे सभी प्रावेदना पर विचार करती है तथा अपने सुझावों सहित सदन को रिपोर्ट देती है। इस पर सदन निर्णय करता है।

उपर्युक्त अधिकारों से यह स्पष्ट होता है कि कॉमन सभा के पास ही वास्तविक शक्तियाँ है। इसीलिये सभी महत्वकांक्षी व्यक्ति इसी सदन के सदस्य बनना चाहते हैं। यह सदन वास्तव में सदस्यों को राजनीतिक प्रशिक्षण प्रदान करता है तथा कई वर्षों तक सदस्य रहने के बाद ही कोई व्यक्ति मन्त्री या प्रधान मन्त्री के पद पर पहुच पाता है।

महाराजाधिराज का विरोध (His Majestys Opposition)—कामन सभा मे सदैव एक दल विरोधी दल की भूमिका अदा करता है। वहाँ के प्रमुख दल–अनुदार दल व मजदूर दल ही सरकारें बनाते रहते हैं। जब एक दल सत्ता में होता है तो दूसरा विरोधी दल का कार्य करता है। विरोधी दल को वहाँ वैकल्पिक सरकार (Alternate Government) माना जाता है ताकि वह सत्तारूढ़ दल के हटने के बाद सरकार बनाने की स्थिति में रहे। इस वैकल्पिक सरकार की भी छाया कैबिनेट (Shadow Cabinet) होती है तथा वे भावी मन्त्री होते हैं। उनमे विभागों का बटवारा भी पहले से ही रहता है जिसमे प्रत्येक सदस्य अपने-अपने विभाग की समस्याओं का पूरा अध्ययन करता रहे तथा उसकी पूरी जानकारी रखे।

विरोधी दल के नेता को सरकारी कोष से वेतन भी दिया जाता है जिससे वह अपनी जिम्मेदारी कुशलतापूर्वक निभाये। ब्रिटेन में विरोधी दल का कार्य केवल विरोध करना ही नहीं समझा जाता, बल्कि उसका यह कर्त्तव्य समझा जाता है कि वह सरकार की गलत नीतियों को ठीक करने के लिये सरकार पर अंकुश रखे और सरकार को गलत रास्ते पर न जाने दे। इसी लिये ब्रिटिश प्रधान मन्त्री विरोधी दल की आलोचना से बहुत सतर्क रहता है। इसीलिये अच्छी नीतियों का निर्माण होता है तथा सरकार जन भावनाओं के अनुसार कार्य करती है, वह निरकुश नहीं हो सकती, यही सच्ची प्रजातन्त्र है।

कानून बनाने की प्रक्रिया
(Procedure of Law Making)

ब्रिटिश संसद् का सबसे प्रमुख कार्य कानून निर्माण है। प्रारम्भ में कानून निर्माण की शक्तियाँ भी सम्राट के पास थीं परन्तु धीरे धीरे यह समस्त शक्तियाँ संसद् के पास आ गई। संसद मे कानून निर्माण प्रणाली का शनै शनै विकास हुआ। आज प्रत्येक कानून संसद् मे पारित होने के

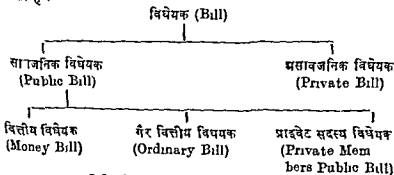
पश्चात ही सम्राट के हस्ताक्षर के लिये भेजा जाता है। सम्राट के हस्ताक्षर होने के बाद ही वह लागू किया जाता है। हस्ताक्षर होने से पहले वह बिल या विधेयक कहलाता है, परन्तु हस्ताक्षर होने के बाद वह कानून या ऐक्ट (Act) बन जाता है। सम्राट की स्वीकृति अब केवल एक औपचारिकता बन गई है। सम्राट ससद द्वारा पारित विधेयक (Bill) को अनुमति प्रदान करने से इन्कार नहीं कर सकता।

बिल या विधेयक दोनो सदनो में प्रस्तुत किये जा सकते हैं, परन्तु धन सम्बन्धी विधेयकों (Money Bill) पहले कॉमन सभा में ही प्रस्तुत किया जा सकता है। गर वित्तीय बिल (Non money Bill) कॉमन सभा अथवा लॉर्ड सभा दोनो मे ही प्रस्तुत किये जा सकते हैं। परम्परानुसार महत्त्वपूर्ण गैर वित्तीय बिल (Ordinary Bill) कॉमन सभा मे ही प्रस्तुत किये जाते हैं।

विभिन्न प्रकार के विधेयक (Kinds of Bills)—ससद द्वारा पारित किये जाने वाले विधेयको के विभिन्न प्रकार है तथा इनके पारित करने की प्रणाली (Procedure) भी भिन्न-भिन्न हैं। अत सबसे पहले विभिन्न प्रकार के विधेयकों की जानकारी करना आवश्यक है।

मुख्यतया विधेयक दो प्रकार के होते हैं—(1) सावजनिक विधेयक ?ublic Bill) (2) प्राइवेट या व्यक्तिगत विधेयक (Private Bill)। साव- ांनिक विधेयक तीन प्रकार के होते हैं—(1) वित्तीय विधेयक (Money 3ill) (2) गैर वित्तीय विधेयक (Non money Bill) (3) प्राइवेट ादस्य द्वारा प्रस्तुत सावजनिक विधेयक (Private Members Public 3ill) इन बिलों को निम्न तालिका द्वारा अधिक स्पष्ट रूप से समझाया जा ाक्ता हैं।

विधेयक (Bill)

- सावजनिक विधेयक (Public Bill)
  - वित्तीय विधेयक (Money Bill)
  - गैर वित्तीय विधयक (Ordinary Bill)
  - प्राइवेट सदस्य विधेयक (Private Members Public Bill)
- असावजनिक विधेयक (Private Bill)

उपर्युक्त विधेयकों (Bills) का विश्लेषण नीचे दिया जा रहा है—

1 सावजनिक विधेयक (Public Bills)—सावजनिक विधेयक वह होता है जिसका प्रभाव सम्पूर्ण जनता के बडे भाग पर पडता हो। उदाहरण के लिए अगर कोई विधेयक करों (Taxes) से सम्बन्धित है अथवा

चुनाव पद्धति में परिवर्तन करने के लिए प्रस्तुत किया गया है तो वह सार्वजनिक विधेयक कहलायेगा।

2 असार्वजनिक विधेयक (Private Bills)—इसका सम्बन्ध किसी स्थानीय क्षेत्र निगम या नगरपालिका अथवा किसी हित विशेष से होता है। किसी नगरपालिका के अधिकारों में वृद्धि करना, किसी कम्पनी को जमीन खरीदने या व्यापार करने की आज्ञा प्रदान करना, ऐसे विधेयकों के उदाहरण हैं। अतः असार्वजनिक विधेयक किसी स्थान विशेष कम्पनी, नगरपालिका अथवा संस्था या व्यक्ति विशेष से सम्बन्धित रहते हैं सर्व साधारण से नहीं। इस प्रकार इनका प्रभाव क्षेत्र भी सीमित होता है।

3 वित्तीय विधेयक (Money Bills)—जिन बिलों का सम्बन्ध कर लगाने अथवा खर्च करने से होता हो उन्हें धन सम्बन्धी विधेयक कहते हैं।

4 गैर वित्तीय विधेयक (Ordinary Bills)—ऐसे बिलों का सम्बन्ध आय या व्यय से नहीं होता। ये बिल भी सरकार की ओर से प्रस्तुत किये जाते हैं।

5 प्राइवेट सदस्य विधेयक (Private Members Public Bills)—धन सम्बन्धी विधेयक केवल मन्त्रियों द्वारा प्रस्तुत किये जाते हैं परन्तु संसद् के किसी सदस्य द्वारा जब कभी ऐसा विधेयक प्रस्तुत किया जाय जिसका प्रभाव सर्व साधारण जनता पर पड़ता हो तो ऐसा विधेयक व्यक्तिगत सदस्य का सार्वजनिक विधेयक कहलाता है।

असार्वजनिक विधेयक (Private Bills) तथा व्यक्तिगत सदस्य विधेयक (Private Members Public Bills) में अन्तर—

(i) असार्वजनिक विधेयक (Private Bills) सरकार, नगरपालिका या निगम या किसी संस्था की माँग पर अथवा संसद् के किसी सदस्य के द्वारा प्रस्तुत किया जा सकता है परन्तु व्यक्तिगत सदस्य विधेयक (Private Members Public Bill) केवल संसद के किसी सदस्य द्वारा प्रस्तुत किया जाता है।

(ii) असार्वजनिक विधेयक का क्षेत्र किसी निगम नगरपालिका या कम्पनी तक ही सीमित होता है जबकि व्यक्तिगत सदस्य का विधेयक सर्व-साधारण या जनता के अधिकांश भाग से सम्बन्धित होता है।

बिलो को पारित करने की पद्धति

सभी प्रकार के बिलो के पास करने की पाँच स्थितिया (Stages) होती हैं। (1) प्रथम वाचन (First Reading) (2) द्वितीय वाचन (Second Reading) (3) समिति अवस्था (Committee Stage) (4) प्रतिवेदन अवस्था (Report stage) (5) तृतीय वाचन (Third Reading) धन सम्बन्धी विधेयक (Money Bill) तथा साधारण विधेयक (Ordinary Bills) के पारित करने की विधि मे कुछ अन्तर है। इसी प्रकार प्रसावजनिक तथा व्यक्तिगत सदस्य के सावजनिक विधेयको के पारित करने की विधि में भी कुछ अन्तर है। इन सब प्रकार के विधेयका के पारित करने की विधि का अलग अलग विवरण प्रस्तुत है।

सरकारी सार्वजनिक विधेयकों को पारित करने की पद्धति—जब कभी कोई मन्त्री अपने विभाग से सम्बन्धित कोई कानून बनाना चाहता है तब वह विधेयक का मसविदा (Draft) तयार करता है। इस विधेयक पर मन्त्रि परिषद (Cabinet) की बठक मे विचार विमर्श किया जाता है। यदि मन्त्रि-परिषद विधेयक को ससद मे प्रस्तुत करने की स्वीकृति प्रदान कर देती है तो विधेयक को कानूनी सलाहकारो को सुपुर्द कर दिया जाता है। कानूनी सलाहकार विधेयक को खण्ड, धाराओं तथा उप धाराओ मे विभक्त करके उसका विस्तृत विवचन करदेते हैं। इसके उपरान्त केबिनेट या मन्त्रि-परिषद एक बार उसे ससद में प्रस्तुत करता है। ससद् म विधेयक को निम्न अवस्थाओ (Stages) म से गुजरना हाता है।

1 **प्रथम वाचन (First Reading)**—विधेयक का प्रस्तावक सदन के अध्यक्ष (Speaker) को विधेयक को प्रस्तावित करने की सूचना देता है। अध्यक्ष प्रस्तावक को विधेयक की एक प्रति सदन की मेज पर प्रस्तुत करने की आज्ञा देता है तथा उसको प्रस्तुत करने की तिथि निर्धारित कर देता है। निर्धारित तिथि पर सदन की आज्ञा से सदन का क्लाक विधेयक का शीर्षक जोर से पढ़कर सुनाता है। साधारणतया प्रथम वाचन यही समाप्त हो जाता है। कभी कभी विधेयक का प्रस्तावक विधेयक के उद्देश्यों के बारे मे एक सक्षिप्त भाषण भी देता है, परन्तु इस अवस्था पर वाद विवाद नही होता। इस प्रकार विधेयक सदन के सामने आ जाता है। विधयक को सदन की सूची म सम्मिलित कर लिया जाता है तथा विधेयक की प्रति छपने के लिए भेज दी जाती है।

2 **द्वितीय वाचन (Second Reading)**—विधेयक की यह अवस्था सबमे अधिक महत्वपूर्ण है। इसी अवस्था मे विधयक की स्वीकृति या अस्वीकृति का पता चल जाता है। निर्धारित तिथि का विधयक का प्रस्तावक

के द्वितीय वाचन की प्रार्थना करता है। प्रस्तावक विधेयक के आधारभूत सिद्धान्तों की विशद् व्याख्या करता है तथा उसकी आवश्यकता पर प्रकाश डालता है। सरकारी दल के अन्य सदस्य भी उसके महत्व पर प्रकाश डालते हुए उसका समर्थन करते हैं। इसके बाद विरोधी दल विधेयक की बुराइयों पर प्रकाश डालते हैं तथा इसका विरोध करते हैं। इस प्रकार काफी विचार विमर्श के बाद विधेयक पर मत (Veto) लिए जाते हैं। चूंकि सदन में सत्तारूढ़ दल का बहुमत होता है। अतः विधेयक बहुमत से स्वीकृत हो जाता है। यदि विधेयक को बहुमत प्राप्त न हो तो सदन में मन्त्रिमण्डल की हार मानी जाती है और ऐसी स्थिति में मन्त्रिमण्डल को त्यागपत्र देना होता है।

परन्तु इस अवस्था में विधेयक की प्रत्येक धारा या उपधारा पर बहस नहीं होती न ही कोई संशोधन प्रस्तावित किए जाते हैं। इस अवस्था में विधेयक पर केवल आम बहस होती है तथा विधेयक को पूर्ण रूप से स्वीकार करने या अस्वीकार करने के पक्ष और विपक्ष में कई तर्क प्रस्तुत किये जाते हैं।

3 समिति अवस्था (Committee Stage)—द्वितीय वाचन के पश्चात् विधेयक को सम्बन्धित विषय की समिति को भेज दिया जाता है। यदि सदन में यह प्रस्ताव पास किया जाय कि विधेयक पर सदन की सम्पूर्ण समिति में विचार हो और यदि मन्त्रि-परिषद् उसे स्वीकार कर ले तो सदन की सम्पूर्ण समिति में विचार किया जा सकता है।

वास्तव में समिति अवस्था में विधेयक की पूरी जाँच पड़ताल होती है। प्रत्येक धारा पर बहस होती है, अनेक संशोधन भी प्रस्तावित किए जा सकते हैं। समिति में विधेयक का प्रस्तावक प्रधान सम्बन्धित मन्त्री अवश्य होता है। वही विधेयक के निर्माण में प्रमुख भाग लेता है। वही इस बात का ध्यान रखता है कि विधेयक में ऐसा कोई परिवर्तन न हो जो सरकारी नीति के अनुकूल न हो। इस अवस्था में विरोधी दल के सदस्यों के विचारों को भी समुचित स्थान दिया जाता है।

4 प्रतिवेदन समस्या (Peport Stage)—समिति का अध्यक्ष निर्धारित समय पर सदन के समक्ष समिति में किए गए विचार विमर्श तथा संशोधनों सहित अपना प्रतिवेदन सदन को देता है। इस अवस्था में सदन में, विधेयक में किए गए परिवर्तन तथा प्रस्तावित संशोधनों पर बहस होती है। सदन के सदस्य अपनी ओर से भी संशोधन प्रस्तावित कर सकते हैं। सरकार की ओर से भी इस अवस्था में संशोधन प्रस्तावित किए जा सकते हैं। इस प्रकार इस अवस्था में विधेयक को विभिन्न धाराओं को अन्तिम रूप दे दिया जाता है।

5 तृतीय वाचन (Third Peading)—इस अवस्था में विरोधी दलों को विधेयक अस्वीकृत करने का एक और अवसर मिलता है, परन्तु बहुमत के अभाव में ऐसा सम्भव नहीं होता। इस अवस्था में विधेयक पर

अन्तिम रूप से विचार होता है। इस अवस्था पर केवल भाषा सम्बन्धी त्रुटियो को दूर करन के लिए सशोधन प्रस्तावित किये जा सकते हैं।

लॉर्ड सभा व सम्राट की स्वीकृति—कॉमन सभा से पाँच अवस्थाओ मे से गुजरने के बाद विधेयक को लॉर्ड-सभा मे भेजा जाता है। यदि लार्ड सभा में पहले प्रस्तावित हुआ है तो वह कामन सभा मे आता है। क्योकि साधारण विधेयक (Non money Bill) दोनों सदनो मे से किसी भी सदन मे पहले प्रस्तावित किया जा सकता है। इस प्रकार दूसरे सदन म भी इसी प्रकार पाँच अवस्थाओ मे से विधेयक को गुजरना पडता है। अत सभी विधेयकों पर दोना सदनो द्वारा विचार किया जाना आवश्यक है।

लार्ड सभा की स्वीकृति मिलने पर विधेयक को सम्राट की अनुमति के लिए भेज दिया जाता है। सम्राट की स्वीकृति केवल एक औपचारिकता है। वह विधेयक को अस्वीकृत नहीं कर सकता। विगत दो सौ वर्षों से भी अधिक समय से किसी भी सम्राट ने ससद द्वारा पारित विधेयक को अस्वीकृत नही किया है।

यह सम्भव है कि किसी भी विधेयक पर कॉमन सभा व लॉर्ड सभा मे मतभेद हो जाये। साधारणतया दोनो सदनो के मतभेद मिल जुल कर तय कर लिये जाते हैं। यदि मतभेदों का निवारण नही होता है तो ससद के 1949 के सशोधन अधिनियम के अनुसार कामन सभा एक वष की अवधि मे दो लगातार अधिवशना म विधेयक को पुन स्वीकृत करके सम्राट की स्वीकृति के लिये भेज सकती है। इस प्रकार लॉर्ड सभा किसी साधारण विधेयक को केवल एक वष के लिए कानून बनने से रोक सकती है।

व्यक्तिगत सदस्यो के सावजनिक विधेयक

(Private Members Public Bills)

जब ससद मे किसी सदस्य द्वारा सावजनिक महत्व के सम्बन्ध मे कोई विधेयक प्रस्तुत किया जाता है तो वह व्यक्तिगत विधेयक कहलाता है। इसे गर सरकारी विधयक भी कहते हैं क्योकि सरकारी विधेयक केवल मत्रियो द्वारा प्रस्तुत किये जाते हैं।

कामन सभा म प्रति वष अनेकों विधेयक व्यक्तिगत सदस्यो के द्वारा प्रस्तुत किये जाते हैं। सदस्य विधेयक को प्रस्तुत करने की सूचना ससद के अधिवेशन के प्रारम्भ मे ही दे देते हैं। इन विधेयकों पर शुक्रवार को विचार किया जाता है क्योंकि अधिकाश समय सरकारी विधेयकों के लिए रखा जाता है। समस्त व्यक्तिगत विधेयकों की लाटरी डालकर क्रमानुसार सूची बना ली जाती है। सूची म सबसे ऊपर आने वाले विधयको पर भी विचार सम्भव हो पाता है, समय की कमी के कारण शेष विधयकों पर विचार नहीं हो पाता है

के द्वितीय वाचन की प्रार्थना करता है। प्रस्तावक विधेयक के आधारभूत सिद्धान्तों की विशद व्याख्या करता है तथा उसकी आवश्यकता पर प्रकाश डालता है। सरकारी दल के अन्य सदस्य भी उसके महत्व पर प्रकाश डालते हुए उसका समर्थन करते हैं। इसके बाद विरोधी दल विधेयक की बुराइयों पर प्रकाश डालता है तथा इसका विरोध करते हैं। इस प्रकार काफी विचार विमर्श के बाद विधेयक पर मत (Veto) लिए जाते हैं। चूंकि सदन में सत्तारूढ़ दल का बहुमत होता है। अतः विधेयक बहुमत से स्वीकृत हो जाता है। यदि विधेयक को बहुमत प्राप्त न हो तो सदन में मन्त्रिमण्डल की हार मानी जाती है और ऐसी स्थिति में मन्त्रिमण्डल को त्यागपत्र देना होता है।

परन्तु इस अवस्था में विधेयक की प्रत्येक धारा या उपधारा पर बहस नहीं होती न ही कोई संशोधन प्रस्तावित किये जाते हैं। इस अवस्था में विधेयक पर केवल आम बहस होती है तथा विधेयक को पूर्ण रूप से स्वीकार करने या अस्वीकार करने के पक्ष और विपक्ष में कई तर्क प्रस्तुत किये जाते हैं।

3 समिति अवस्था (Committee Stage)—द्वितीय वाचन के पश्चात विधेयक को सम्बन्धित विषय की समिति को भेज दिया जाता है। यदि सदन में यह प्रस्ताव पास किया जाये कि विधेयक पर सदन की सम्पूर्ण समिति में विचार हो और यदि मन्त्रि-परिषद इसे स्वीकार कर ले तो सदन की सम्पूर्ण समिति में विचार किया जा सकता है।

वास्तव में समिति अवस्था में विधेयक की पूरी जाँच पड़ताल होती है। प्रत्येक धारा पर बहस होती है, अनेक संशोधन भी प्रस्तावित किये जा सकते हैं। समिति में विधेयक का प्रस्तावक अर्थात सम्बन्धित मन्त्री अवश्य होता है। वही विधेयक के निर्माण में प्रमुख भाग लेता है। वही इस बात का ध्यान रखता है कि विधेयक में ऐसा कोई परिवर्तन न हो जो सरकारी नीति के अनुकूल न हो। इस अवस्था में विरोधी दल के सदस्यों के विचारों को भी समुचित स्थान दिया जाता है।

4 प्रतिवेदन अवस्था (Report Stage)—समिति का अध्यक्ष निर्धारित समय पर सदन के समक्ष समिति में किये गये विचार विमर्श तथा संशोधनों सहित अपना प्रतिवेदन सदन को देता है। इस अवस्था में सदन में, विधेयक में किये गये परिवर्तन तथा प्रस्तावित संशोधनों पर बहस होती है। सदन के सदस्य अपनी ओर से भी संशोधन प्रस्तावित कर सकते हैं। सरकार की ओर से भी इस अवस्था में संशोधन प्रस्तावित किये जा सकते हैं। इस प्रकार इस अवस्था में विधेयक को विभिन्न धाराओं को अन्तिम रूप दे दिया जाता है।

5 तृतीय वाचन (Third Reading)—इस अवस्था में विरोधी दलों को विधेयक अस्वीकृत करने का एक और अवसर मिलता है परन्तु बहुमत के अभाव में ऐसा सम्भव नहीं होता। इस अवस्था में विधेयक पर

अन्तिम रूप से विचार होता है। इस अवस्था पर केवल भाषा सम्बन्धी त्रुटियो को दूर करने के लिए सशोधन प्रस्तावित किये जा सकते हैं।

लॉर्ड सभा व सम्राट की स्वीकृति—कॉमन सभा से पाँच अवस्थाओ में से गुजरने के बाद विधेयक को लॉर्ड-सभा मे भेजा जाता है। यदि लार्ड सभा मे पहले प्रस्तावित हुआ है तो वह कॉमन सभा मे आता है। क्योंकि साधारण विधेयक (Non money Bill) दोनों सदनो में से किसी भी सदन में पहले प्रस्तावित किया जा सकता है। इस प्रकार दूसरे सदन मे भी इसी प्रकार पाँच अवस्थाओ में से विधेयक को गुजरना पडता है। अत सभी विधेयको पर दोना सदनो द्वारा विचार किया जाना आवश्यक है।

लॉर्ड सभा की स्वीकृति मिलने पर विधेयक को सम्राट की अनुमति के लिए भेज दिया जाता है। सम्राट की स्वीकृति केवल एक औपचारिकता है। वह विधेयक को अस्वीकृत नहीं कर सकता। विगत दो सौ वर्षों से भी अधिक समय से किसी भी सम्राट ने ससद द्वारा पारित विधेयक को अस्वीकृत नही किया है।

यह सम्भव है कि किसी भी विधेयक पर कॉमन सभा व लॉर्ड सभा में मतभेद हो जाये। साधारणतया दोनो सदनों के मतभेद मिल जुल कर तय कर लिये जाते हैं। यदि मतभेदो का निवारण नही होता है तो ससद् के 1949 के सशोधन अधिनियम के अनुसार कॉमन सभा एक वर्ष की अवधि में दो लगातार अधिवेशनो में विधेयक को पुन स्वीकृत करके सम्राट की स्वीकृति के लिये भेज सकती है। इस प्रकार लॉर्ड सभा किसी साधारण विधेयक को केवल एक वर्ष के लिए कानून बनने से रोक सकती है।

व्यक्तिगत सदस्यों के सार्वजनिक विधेयक
(Private Members Public Bills)

जब ससद मे किसी सदस्य द्वारा सार्वजनिक महत्व के सम्बन्ध म कोई विधेयक प्रस्तुत किया जाता है तो वह व्यक्तिगत विधेयक कहलाता है। इसे गैर सरकारी विधेयक भी कहते हैं क्योंकि सरकारी विधेयक केवल मन्त्रियो द्वारा प्रस्तुत किये जाते हैं।

कॉमन सभा म प्रति वर्ष अनेकों विधेयक व्यक्तिगत सदस्यो के द्वारा प्रस्तुत किये जाते हैं। सदस्य विधेयक को प्रस्तुत करने की सूचना ससद् के अधिवेशन के प्रारम्भ म ही दे देते हैं। इन विधेयकों पर शुक्रवार को विचार किया जाता है क्योंकि अधिकाश समय सरकारी विधेयको के लिए रखा जाता है। समस्त व्यक्तिगत विधेयको की लाटरी डालकर क्रमानुसार सूची बना ली जाती है। सूची मे सबसे ऊपर आने वाले विधेयको पर भी विचार सम्भव हो पाता है, समय की कमी के कारण शेष विधेयकों पर विचार नही हो पाता है

और वे रद्द हो जाते हैं । नये अधिवेशन में उन्हें फिर नये सिरे से प्रस्तुत करना होता है । प्रस्तुतकर्ता को 'दस मिनट का नियम' (Ten Minutes Rule) के अनुसार दस मिनट बोलने का अवसर दिया जाता है । कोई सदस्य इसके विरोध में भी बोल सकता है । ऐसे गैर सरकारी विधेयक तभी पारित हो सकते हैं जबकि उन्हें मन्त्रिमण्डल का समर्थन प्राप्त हो क्योंकि सदन में मन्त्रिमण्डल का बहुमत होता है । ऐसे विधेयकों में भाषा की प्रखर त्रुटियाँ रहती हैं क्योंकि उन्हें सरकारी विधेयकों की तरह विशेषज्ञों (Experts) द्वारा नहीं बनाया जाता ।

गैर सरकारी विधेयकों के पारित करने की भी वही प्रणाली है जो सरकारी विधेयकों की है अर्थात् इन्हें भी पाँच अवस्थाओं में से होकर गुजरना पड़ता है । इसके पश्चात् दूसरे सदन से पास होने के बाद सम्राट की स्वीकृति के लिए भेज दिया जाता है ।

असार्वजनिक विधेयकों की प्रक्रिया
(Procedure of Private Bills)

विभिन्न प्रकार के विधेयकों की व्याख्या करते समय हमने यह चर्चा की थी कि असार्वजनिक विधेयक का सम्बन्ध सर्वसाधारण जनता से नहीं होता बल्कि कुछ वर्गों के विशिष्ट हितों से होता है । साधारणतया ऐसे विधेयक संसदीय एजेन्टों के माध्यम से प्रस्तुत किए जाते हैं, जिस संस्था, व्यक्ति या वर्ग को किसी विशेष कानून को पास कराने की आवश्यकता होती है। वह अपना विधेयक एक आवेदन पत्र के साथ संसदीय एजेन्ट के माध्यम से प्रस्तुत करता है । इससे पहले प्रस्तावक को विधेयक प्रस्तुत करने का नोटिस समाचार पत्र में देना होता है । यह इसलिए किया जाता है जिससे उन सब लोगों को जो इस विधेयक से प्रभावित हों विधेयक के प्रस्तुत किए जाने की जानकारी मिल जाय तथा उन्हें अपने हितों की सुरक्षा हेतु अपना पक्ष प्रस्तुत करने का अवसर मिल सके ।

सदन में विधेयक आने पर असार्वजनिक विधेयक के परीक्षक (Examiner of Pettition for Private Bills) द्वारा उसकी जाँच की जाती है । वे यह देख लेते हैं कि विधेयक प्रस्तुत करने से पहले आवश्यक औपचारिकतायें पूरी कर ली गई हैं अथवा नहीं । इसके पश्चात् बिल का प्रथम व द्वितीय वाचन होता है, अगर विधेयक का कोई विरोध नहीं होता तो उसे निर्विरोध विधेयक समिति (Committee of Unopposed Bill) के पास भेज दिया जाता है । विरोध होने की स्थिति में असार्वजनिक विधेयक समिति (Committee of Private Bills) को सुपुर्द कर दिया जाता है ।

समिति अवस्था (Committee Stage)—इन विधेयकों की सबसे महत्वपूर्ण अवस्था समिति अवस्था है। इस समिति में उन्हीं सदस्यों को लिया जाता है जिनका प्रस्तुत किये गये विधेयक से कोई स्वार्थ नहीं होता। समिति विधेयक पर न्यायालय की तरह विचार करती है। पक्ष व विपक्ष के तर्क सुनती है। विभिन्न पक्ष अपने वकीलों के द्वारा तर्क प्रस्तुत कर सकते हैं तथा गवाह भी प्रस्तुत कर सकते हैं। समिति सरकारी विभाग से आवश्यक जानकारी प्राप्त कर सकती है। सभी पक्षों के विचार जानने के बाद समिति अपना निर्णय करती है तथा संसद् को उससे अवगत कराती है। वास्तव में संसद् समिति के निर्णय को कभी अस्वीकृत नहीं करती। इसके बाद इसका तृतीय वाचन होता है। तत्पश्चात् दूसरे सदन में भेजा जाता है। दूसरे सदन की स्वीकृति मिलने के बाद यह सम्राट के हस्ताक्षर के लिये भेजा जाता है।

वित्तीय विधेयक के पारित करने की प्रक्रिया
(Procedure of Passing Money Bills)

वित्तीय विधेयक या धन विधेयक वह होता है जिसमें सरकार के खर्च चलाने के लिए धन की माँग की जाती है अर्थात् कर लगाने के प्रस्ताव होते हैं तथा प्राप्त धन का सरकारी विभागों में आवश्यकतानुसार खर्च करने की स्वीकृति प्राप्त करना होता है। धन विधेयक सम्राट की सिफारिश पर ही प्रस्तुत किया जा सकता है तथा धन विधेयक का आरम्भ पहले कामन सभा में ही हो सकता है। कौन सा विधेयक धन विधेयक है? इस बात का निर्णय कामन सभा का अध्यक्ष करता है तथा उसका निर्णय अन्तिम होता है। वास्तव में सरकार ही खर्च करने की या कर लगाने अथवा बढ़ाने की माँग कर सकती है, साधारण सदस्य नहीं कर सकता। साधारण सदस्य केवल खर्च में कटौती प्रस्ताव पेश कर सकता है, परन्तु नये कर लगाने अथवा खर्च में नये प्रस्ताव रखने का अधिकार उसे नहीं होता।

धन विधेयक की तैयारी—ब्रिटिश संसद में प्रति वर्ष आय-व्यय (Budget) का ब्योरा प्रस्तुत किया जाता है जिसमें एक वर्ष की आय व्यय का लेखा-जोखा होता है। बजट अधिवेशन प्रारम्भ होने से काफी पहले ही प्रत्येक विभाग अपने अपने विभाग का आय-व्यय का ब्योरा वित्त विभाग (Finance Department) जिसे ट्रेजरी कहा जाता है भेज देता है। इसके पश्चात ट्रेजरी के अधिकारियों की बैठक होती है तथा विभिन्न विभागों की आय-व्यय की माँगों पर विचार होता है तथा अनेक निर्णय लिये जाते हैं। इसके बाद वित्त मन्त्री (Chancellor of the Exchequer) बजट को मन्त्रि-परिषद् में प्रस्तुत करता है। मन्त्रि परिषद् इस पर विचार करने के

बाद उसे अन्तिम रूप दिया जाता है। इसके बाद उसे कॉमन सभा में प्रस्तुत किया जाता है।

कॉमन सभा में विचार—बजट को कॉमन सभा में दो भागों में पेश किया जाता है—(1) व्यय भाग (Appropriation Measure) (2) आय भाग (Revenue Measure)। पहले व्यय भाग प्रस्तुत किया जाता है। व्यय भाग पर जब सम्पूर्ण सदन की समिति (Committee of the Whole House) विचार करती है तो यह अनुदान समिति (Committee of Supply) कहलाती है। इस प्रकार समस्त सदन एक समिति के रूप में परिवर्तित हो जाता है। समिति में भाषण की स्वतन्त्रता होती है तथा कार्यवाही के नियम सरल होते हैं। इस अवसर पर सदन की अध्यक्षता सम्पूर्ण सदन की समिति का अध्यक्ष करता है, अध्यक्ष नहीं। बजट पर आम बहस होती है तथा विरोधी सदस्य सरकार की नीतियों की आलोचना करते हैं व कटौती प्रस्ताव (Cut motions) भी रखते हैं। बजट के इस भाग के लिए 26 दिन रखे जाते हैं।

बजट का दूसरा भाग आय बिल (Revenue Bill) होता है। यह वित्त मन्त्री (Chancellor of the Exchequer) के भाषण के साथ प्रस्तुत किया जाता है। इसमें चान्सलर ऑफ दी एक्सचेकर आर्थिक स्थिति का विश्लेषण करता है। इसमें कर घटाने अथवा बढ़ाने या नये कर लगाने के प्रस्ताव रखे जाते हैं। इस समय कॉमन सभा सम्पूर्ण सदन की समिति के रूप में विचार करती है। अतः इसे साधन समिति (Committee of Ways and Means) कहा जाता है।

सम्पूर्ण सदन की समिति में विचार होने के बाद इसे कॉमन सभा में प्रस्तुत किया जाता है। कॉमन सभा में इसके तीन वाचन किए जाते हैं परन्तु यह केवल औपचारिकता रह जाती है। कॉमन सभा में पारित होने के बाद इसे लार्ड सभा में भेजा जाता है, परन्तु लॉर्ड सभा का धन विधेयकों पर बहुत सीमित अधिकार है। लार्ड सभा को केवल एक माह का समय दिया जाता है वह पारित करे या न करे परन्तु बिल को सम्राट की स्वीकृति के लिए भेज दिया जाता है। सम्राट की स्वीकृति मिलने पर यह एक्ट (Act) या कानून बन जाता है।

अमरीकी तथा ब्रिटिश विधायनी प्रक्रिया

1. चूंकि दोनों देशों की शासन प्रणालियाँ भिन्न भिन्न प्रकार की हैं अतः दोनों राष्ट्रों में कानूनों को पास करने की प्रक्रिया में भी कुछ अन्तर है। अमरीका में सार्वजनिक विधेयक तथा असार्वजनिक विधेयक या सरकारी विधेयकों अथवा साधारण सदस्य विधेयकों में कोई अन्तर नहीं है। अमेरिका

में काय पालिका की ओर से प्रस्तावित विधेयकों के नामंजूर होने पर भी कार्यपालिका के प्रति अविश्वास नहीं समझा जाता और न ही उसे त्याग पत्र देना होता है जबकि इंगलैण्ड में मन्त्रि-परिषद् द्वारा प्रस्तुत किये गये विधेयक पर बहुमत न मिलने पर उसे त्याग पत्र देना होता है अथवा प्रधान मन्त्री की सलाह से सम्राट कॉमन सभा को भंग कर देता है।

2 अमेरिका में समितियों के अध्यक्षों का स्थान बहुत महत्वपूर्ण होता है, वे ही समिति के सदस्यों का मार्ग दर्शन करते हैं, परन्तु इंगलैण्ड में समितियों में मन्त्रियों की उपस्थिति के कारण समिति के अध्यक्ष का महत्व नहीं रहता।

3 इंगलैण्ड में कोई भी विधेयक संसद में विचार किये बिना समिति को नहीं सौंपा जाता जबकि अमेरिका में सौंप दिया जाता है।

4 इंगलैण्ड में सदस्य व्यक्तिगत रूप से अपना पूरा भाषण देते हैं परन्तु अमेरिका में सदस्यों को पूरा भाषण देना आवश्यक नहीं है वे केवल कुछ अंश पढ़कर बाकी भाषण को कांग्रेस के रिकॉर्ड में छपवाने के लिए कह सकते हैं।

ब्रिटिश संसद् की समिति पद्धति
(Committee System of the British Parliament)

समितियों की आवश्यकता एवं महत्व (Necessity and Importance of Committee)—समितियों के बिना कानून निर्माण का कार्य सुचारु रूप से नहीं चलाया जा सकता। समितियों की उपयोगिता के निम्न कारण हैं—

1 **सदन में उपयुक्त वातावरण का अभाव**—ब्रिटिश कॉमन सभा में सदस्यों की संख्या छः सौ से भी अधिक है। सदन का आकार बड़ा होने के कारण तर्क-सम्मत वाद विवाद के लिए उपयुक्त वातावरण नहीं होता। सदन में निष्पक्ष वाद विवाद भी सम्भव नहीं होता क्योंकि राजनीतिक दल जनता में लोकप्रियता प्राप्त करने के लिए अनेक बार अतार्किक वाद विवाद करते हैं जबकि सदन के सदस्यों से बनी हुई छोटी छोटी समितियों में निष्पक्ष व तर्क सम्मत वाद विवाद हो पाता है क्योंकि समितियों की कार्यवाही जनता तक नहीं पहुंचती।

2 **समय की कमी**—ब्रिटिश संसद् ही सारे विषयों पर कानून बनाती है, अत संसद के पास कानून-निर्माण का अत्यधिक बोझ रहता है। अत सभी विधेयकों पर सम्पूर्ण सदन विस्तारपूर्वक विचार नहीं कर सकता जबकि समितियों में इन बिलों पर विस्तारपूर्वक विचार हो पाता है। इस प्रकार

समितियों में ही कानून का वास्तविक निर्माण होता है। संसद् के पास समय की कमी होने के कारण समितियों का महत्व काफी बढ़ गया है।

3 कानून की पेचीदगी—आज की जटिल सामाजिक व आर्थिक परिस्थितियों में कानून निर्माण विशेषज्ञों का कार्य रह गया है। संसद् का प्रत्येक सदस्य प्रत्येक कानून की पेचीदगियों को नहीं समझ सकता। इसीलिए समितियों में ऐसे सदस्य लिये जाते हैं जो उस विषय का विशेष ज्ञान रखते हों तथा उसमें उनकी विशेष रुचि हो। इसीलिये समितियों द्वारा अच्छे कानूनों का निर्माण सम्भव हो पाता है।

4 सदन में कार्यवाही के नियम कड़े होते हैं—सदन में अध्यक्ष को निर्धारित समय में सदन के कार्यक्रम (Time Table) को पूरा कराना होता है अत वह प्रत्येक सदस्य को बोलने का अवसर नहीं दे सकता। अनेक बार सदस्यों को बोलने का समय भी बहुत कम दिया जाता है जबकि समितियों में सदस्य अपने विचार विस्तारपूर्वक रख सकते हैं।

इसलिए सदन की समितियों को छोटी विधान-सभायें (Little Legislatures) की संज्ञा दी जाती है। आजकल सभी देशों की विधान-सभाओं में समिति व्यवस्था को अपनाया जाता है। इससे यह स्वयं सिद्ध है कि समितियों की कितनी उपयोगिता है। इंगलैण्ड में समितियाँ मुख्यतया पाँच प्रकार की हैं—

(i) सम्पूर्ण सदन की समिति (Committee of Whole House)
(ii) प्रवर समितियाँ (Select Committees)
(iii) स्थायी समितियाँ (Standing Committees)
(iv) सत्रीय प्रवर समितियाँ (Sessional Select Committees)
(v) अशासकीय विधेयक समिति (Private Bills Committees)

(i) सम्पूर्ण सदन की समिति (Committee of the Whole House)—यह समिति कामन सभा के सम्पूर्ण सदस्यों की समिति होती है। सदन व समिति में यह अन्तर होता है कि सदन जब समिति के रूप में सम्मिलित होता है तो सदन की अध्यक्षता अध्यक्ष (Speaker) नहीं करता वरन् सदन द्वारा निर्वाचित अध्यक्ष करता है। अध्यक्ष स्पीकर के आसन पर नहीं बैठता। वह क्लार्क (Clerk) के स्थान पर अपना आसन ग्रहण करता है। अध्यक्ष की मर्यादा का द्योतक गदा (Mace) को मेज के नीचे रख दिया जाता है। सदन जब समिति के रूप में बैठता है तो सदन के नियमों का कड़ाई से पालन नहीं किया जाता। सदस्यों को भाषण की स्वतन्त्रता होती है। सम्पूर्ण सदन की समिति में वित्त विधेयक (Money Bills) तथा एेसे विधेयक जिन्हें कॉमन सभा सम्पूर्ण सदन की समिति में विचार के लिए प्रस्तावित कर रख जाते हैं।

(ii) प्रवर समितियाँ (Select Committees)—प्रवर समितियों का गठन किसी विशेष समस्या को हल करने के लिये किया जाता है। इनका गठन सदन के किसी सदस्य की माँग पर अथवा सरकार के प्रस्ताव पर किया जाता है। ये अस्थायी होती हैं। ये अपना कार्य समाप्त कर प्रतिवेदन (Report) प्रस्तुत करने के पश्चात समाप्त हो जाती हैं। इन समितियों में 15 सदस्य होते हैं। समिति के अध्यक्ष का चुनाव समिति ही करती है।

(iii) स्थायी समितियाँ (Standing Committees)—आवश्यकतानुसार इन समितियों का निर्माण किया जाता है। इनकी संख्या निश्चित नहीं होती। इनका निर्माण संसद् के कार्यकाल के प्रारम्भ में ही कर दिया जाता है तथा संसद् अर्थात् कॉमन सभा के भंग होने तक ये कार्य करती रहती हैं। इनमें 20 से 50 तक सदस्य हो सकते हैं। विभिन्न समितियों में सदस्यों की नामजदगी एक चुनाव समिति (Committee of Selection) द्वारा होती है। समितियों के अध्यक्षों की नियुक्ति स्पीकर अध्यक्षों की सूची में से करता है। इन समितियों में सभी दलों के सदस्यों को उनकी सदन में कुल सदस्य संख्या के अनुपात में प्रतिनिधित्व दिया जाता है। किस विधेयक को किस समिति के पास भेजा जाय, इस बात का निर्णय अध्यक्ष द्वारा किया जाता है। इस समितियों में दलीय सदस्यों के अतिरिक्त 20 विशेषज्ञ लिये जाते हैं।

(iv) सत्रीय प्रवर समितियाँ (Sessional Select Committees)—इन समितियों में सदस्यों की नियुक्ति पूर्ण अधिवेशन के लिये की जाती है परन्तु ये लगभग स्थायी होती हैं। इनमें चयन समिति (Selection Committee), स्थायी आदेश समिति (Standing Order Committee) लोक लेखा समिति (Public Accounts Committee) विशेषाधिकार समिति (Committee of Privileges) आदि प्रमुख हैं।

(v) असार्वजनिक विधेयक समिति (Private Bills Committee)—इनमें 4 सदस्य होते हैं। अध्यक्ष की नियुक्ति चयन समिति (Committee of Selection) द्वारा की जाती है। इन समितियों के अध्यक्ष को अपने मत के अलावा निर्णायक मत (Casting Vote) का भी अधिकार होता है। इन समितियों में असार्वजनिक विधेयकों पर विचार होता है।

संयुक्त समितियाँ (Joint Committee)—इनका निर्माण कॉमन सभा और लॉर्ड सभा के सदस्यों को मिलाकर होता है। ये समितियाँ उन विषयों पर विचार करती हैं जिनमें दोनों सदनों में पर्याप्त उत्तेजना पाई जाती है। 1935 का भारत सरकार अधिनियम (Government of India Act, 1935) संयुक्त समिति का एक आदर्श उदाहरण है।

ब्रिटिश व अमरीकी समिति पद्धतियों की तुलना

(i) अमरीकी समितियां ब्रिटिश समितियों की अपेक्षा बहुत शक्तिशाली हैं।

(ii) ब्रिटेन में, विधेयक के मूल सिद्धान्त सदन में स्वीकृत होने के पश्चात् ही विधेयक को समिति को सौंपा जाता है परन्तु अमरीका में साथ ही समिति को भेज दिये जाते हैं।

(iii) अमरीका में समितियों के अध्यक्ष ही समिति का नेतृत्व करते हैं जबकि इंग्लैंड में सम्बंधित मन्त्री समिति का नेतृत्व करता है।

(iv) अमरीका में समितियां में दल रहित भावना से काय नहीं किया जाता जबकि इंग्लैंड में समितियां दल बन्दी के प्रभाव से मुक्त रहती हैं।

प्रदत्त विधायन
(Delegated Legislation)

यद्यपि कानून निर्माण का काय संसद् करता है परन्तु संसद् के पास समय का अभाव रहता है इसीलिये संसद् कानून को केवल एक मोटी रूपरेखा स्वीकृत कर देता है तथा उनकी बारीकियों को पूरा करने का काय सम्बन्धित विभागों पर छोड़ देती है। ये विभाग संसद् द्वारा प्रदत्त या प्रमान (Delegate) किये गये अधिकार के आधार पर आदेश (Orders), नियम (Rules) तथा विनियम (Regulations) जारी करते हैं, यही प्रदत्त विधायक (Delegated Legislation) कहलाता है। चूंकि ये आदेश तथा नियम संसद् के कानूनों के अधीन जारी किये जाते हैं इसीलिये इन्हें अधीनस्थ व्यवस्थापन (Subordinate Legislation) भी कहते हैं।

इस अधिकार का उपयोग सम्राट द्वारा केबिनेट के परामर्श से (Orders-in-Council) सम्बन्धित मन्त्री द्वारा किये गये आदेशों तथा विभागीय सचिवों उप-सचिवों आदि द्वारा किया जाता है।

प्रदत्त विधायन में वृद्धि के कारण

(i) कल्याणकारी राज्य—आज राज्य का स्वरूप एक कल्याणकारी राज्य (Welfare State) का है। अब राज्य को केवल कानून या व्यवस्था बनाये रखने वाला ही नहीं समझा जाता। इसलिये अधिकाधिक कानूनों के निर्माण की आवश्यकता होती है। संसद् के पास इतना समय नहीं है कि वह स्वयं सारा काय कर सके।

(ii) पेचीदे कानून—आज के विकासोन्मुख समाज की जटिल सामाजिक व आर्थिक परिस्थितियों में कानून निर्माण बहुत अधिक प्राविधिक

(Technical) काय हो गया है । इसीलिये ससद् को कानूनो की बारीकियो की जिम्मेदारी विभागीय विशेषज्ञो (Experts) पर छोडनी पडती है ।

(iii) कानूनों में लचीलापन (Flexibility)—भविष्य म उत्पन्न होने वाली समस्त परिस्थितियों की कल्पना होना सम्भव नही है । इसीलिये विभागों को भविष्य मे आवश्यकतानुसार कानून में परिवतन करन का अधिकार छोड दिया जाता है ।

(iv) तुरन्त निणय—ससद द्वारा कानूनो मे सशोधन करने म समय लगता है जबकि प्रदत्त व्यवस्थापन द्वारा शीघ्र निणय किये जा सकते हैं ।

प्रदत्त अधिकारों की भी आलोचना की जाती है । कुछ विद्वानों का यह विचार है कि इसम ससद् की शक्तियाँ नौकरशाही (Bureaucracy) के पास चली गई हैं । सरकारी अधिकारी वास्तविक शासक बन गये हैं ।

वास्तव मे नौकरशाही या सरकार ऐसे नियम या विनियम (Rules and Regulations) नही बना सकती जो कि ससद के विधेयक की मूल भावना के विपरीत हो । अगर ऐसे नियम या उप नियम बना दिये जाए तो कोई भी व्यक्ति उन्ह यायालय मे चुनौती देकर अवध घोषित करा सकता है । इसके अलावा प्रदत्त व्यवस्थापन के अधिकार के अन्तगत आदेशो को ससद म निश्चित समय पर पेश करना आवश्यक है । ससद किसी भी आदेश को, जिसे वह अधिनियम (Act) के विरुद्ध समझे, रद् कर सकती है । इस प्रकार ससद का प्रदत्त व्यवस्थापन (Delegated Legislation) पर पूण नियन्त्रण रहता है इसीलिए कायपालिका मनमाने आदेश जारी नही कर सकती ।

ससद् मे वाद विवाद समाप्ति के उपाय

समय की कमी क कारण वाद विवाद अनिश्चित समय के लिये नही चलाये जा सकते हैं अत सदन की अनुमति से वाद विवादो को निम्न उपायों द्वारा समाप्त किया जा सकता है —

(i) सामान्य समापन (Simple Closure)—किसी सदस्य द्वारा मांग किये जाने पर कि 'प्रस्ताव पर मत लिया जाय' और यदि कम से कम 100 सदस्य इसका समथन करें तो वाद विवाद का समाप्त किया जा सकता है । इसे सामान्य समापन (Simple Closure) कहते है ।

(ii) भागश समापन (Guillotine Closure or Closure by Compartment)—इसके द्वारा विधेयक को अनेक भागो म विभाजित कर दिया जाता है तथा प्रत्येक भाग क लिए अलग अलग समय निर्धारित कर दिया जाता है तथा निश्चित समय पर मत ले लिये जाते हैं ।

ब्रिटिश व अमरीकी समिति पद्धतियों की तुलना

(i) अमरीकी समितियाँ ब्रिटिश समितियों की अपेक्षा अधिक शक्तिशाली हैं।

(ii) ब्रिटेन में, विधेयक के मूल सिद्धान्त सदन में स्वीकृत होने के पश्चात् ही विधेयक को समिति को सौंपा जाता है, परन्तु अमरीका में शीघ्र ही समिति को भेज दिये जाते हैं।

(iii) अमरिका में समितियों के अध्यक्ष ही समिति का नेतृत्व करते हैं जबकि इंगलैंड में सम्बन्धित मन्त्री समिति का नेतृत्व करता है।

(iv) अमरिका में समितियों में दल रहित भावना से कार्य नहीं किया जाता जबकि इंगलैण्ड में समितियाँ दल बन्दी के प्रभाव से मुक्त रहती हैं।

प्रदत्त विधायन
(Delegated Legislation)

यद्यपि कानून निर्माण का कार्य संसद् करती है परन्तु संसद् के पास समय का अभाव रहता है इसीलिए संसद् कानून की केवल एक मोटी रूपरेखा स्वीकृत कर लेती है तथा उनकी बारीकियों को पूरा करने का कार्य सम्बन्धित विभागों पर छोड़ देती है। ये विभाग संसद् द्वारा प्रदत्त या प्रदान (Delegate) किये गये अधिकार के आधार पर आदेश (Orders), नियम (Pules) तथा विनियम (Pegulations) जारी करते हैं, यही प्रदत्त विधायन (Delegated Legislation) कहलाता है। चूंकि ये आदेश तथा नियम संसद् के कानूनों के अधीन जारी किये जाते हैं इसीलिये इन्हें अधीनस्थ व्यवस्थापन (Subordinate Legislation) भी कहते हैं।

इस अधिकार का उपयोग सम्राट द्वारा कैबिनेट के परामर्श से (Orders in-Council) सम्बन्धित मंत्री द्वारा किये गये आदेशों तथा विभागीय सचिवों उप सचिवों आदि द्वारा किया जाता है।

प्रदत्त विधायन में वृद्धि के कारण

(i) कल्याणकारी राज्य—आज राज्य का स्वरूप एक कल्याणकारी राज्य (Welfare State) का है। अब राज्य को केवल कानून या व्यवस्था बनाये रखने वाला ही नहीं समझा जाता। इसलिए अधिकाधिक कानूनों के निर्माण की आवश्यकता होती है। संसद् के पास इतना समय नहीं है कि वह स्वयं सारा कार्य कर सके।

(ii) पेचीदा कानून—आज के विकासोन्मुख समाज की जटिल सामाजिक व आर्थिक परिस्थितियों में कानून निर्माण बहुत अधिक प्राविधिक

(Technical) काय हो गया है। इसीलिये समद् को कानूनो की बारीकियो की जिम्मेदारी विभागीय विशेषज्ञो (Experts) पर छोड़नी पड़ती है।

(iii) कानूनों में लचीलापन (Flexibility)—भविष्य म उत्पन्न होने वाली समस्त परिस्थितियों की कल्पना होना सम्भव नही है। इसीलिये विभागो को भविष्य मे आवश्यकतानुसार कानून में परिवर्तन करने का अधिकार छोड दिया जाता है।

(iv) तुरन्त निर्णय—ससद् द्वारा कानूनो में सशोधन करने म समय लगता है जबकि प्रदत्त व्यवस्थापन द्वारा शीघ्र निर्णय किये जा सकते हैं।

प्रदत्त अधिकारों की भी आलोचना की जाती है। कुछ विद्वानों का यह विचार है कि इसम ससद् की शक्तियाँ नौकरशाही (Bureaucracy) के पास चली गई हैं। सरकारी अधिकारी वास्तविक शासक बन गये हैं।

वास्तव में नौकरशाही या सरकार ऐसे नियम या विनियम (Rules and Regulations) नही बना सकती जो कि ससद के विधेयक की मूल भावना के विपरीत हो। अगर ऐसे नियम या उप नियम बना दिये जाए तो कोई भी व्यक्ति उन्हें न्यायालय में चुनौती देकर अवध घोषित करा सकता है। इसके अलावा प्रदत्त व्यवस्थापन के अधिकार के अन्तगत आदेशो का ससद् में निश्चित समय पर पेश करना आवश्यक है। ससद किसी भी आदेश को, जिसे वह अधिनियम (Act) के विरुद्ध समझे, रद् कर सकती है। इस प्रकार ससद का प्रदत्त व्यवस्थापन (Delegated Legislation) पर पूर्ण नियन्त्रण रहता है इसीलिए कार्यपालिका मनमाने आदेश जारी नही कर सकती।

ससद् मे वाद विवाद समाप्ति के उपाय

समय की कमी के कारण वाद विवाद अनिश्चित समय के लिये नही चलाये जा सकते हैं अत सदन की अनुमति से वाद विवादो को निम्न उपायो द्वारा समाप्त किया जा सकता है —

(i) सामान्य समापन (Simple Closure)—किसी सदस्य द्वारा माँग किये जाने पर कि 'प्रस्ताव पर मत लिया जाय और यदि कम से कम 100 सदस्य इसका समर्थन करें तो वाद विवाद को समाप्त किया जा सकता है। इसे सामान्य समापन (Simple Closure) कहते है।

(ii) भागश समापन (Guillotine Closure or Closure by Compartment)—इसके द्वारा विधेयक को अनेक भागो म विभाजित कर दिया जाता है तथा प्रत्येक भाग के लिए अलग अलग समय निर्धारित कर दिया जाता है तथा निश्चित समय पर मत ले लिये जाते हैं।

(iii) कंगारू समापन (Kangaroo Closure)—इसके अन्तर्गत अध्यक्ष को यह अधिकार दे दिया जाता है कि वह विधेयक की जिन धाराओं को बहस के लिए उपयुक्त समझे, उन्हें रखें, बाकी को छोड़ दें। बाकी धाराओं पर बिना बहस के ही मत ले लिए जाते हैं।

(iv) कार्यक्रम (Time Table)—इसके द्वारा सम्बन्धित मन्त्री संसद् की स्वीकृति से विधेयक पर बहस के लिये समय निर्धारित कर देता है।

महत्वपूर्ण प्रश्न

1 लॉर्ड सभा के संगठन व अधिकारों की व्याख्या कीजिये।

2 लॉर्ड सभा की प्रस्तावित सुधार योजनाओं का उल्लेख कीजिये तथा अपनी ओर से इस सदन के पुनर्गठन के सुझाव दीजिये।

3 कॉमन सभा के संगठन की चर्चा करते हुये कॉमन सभा व लॉर्ड सभा की शक्तियों का तुलनात्मक विवेचन कीजिये।

4 कॉमन सभा के अध्यक्ष के अधिकारों की चर्चा करते हुये इसकी तुलना अमरीकी प्रतिनिधि सभा के अध्यक्ष से कीजिये।

5 सार्वजनिक विधेयक के पारित करने की अवस्थाओं का उल्लेख कीजिये।

6 ब्रिटेन की समिति व्यवस्था की चर्चा करते हुए इसका अमरीकी समिति व्यवस्था से अन्तर स्पष्ट कीजिये।

7 प्रदत्त व्यवस्थापन (Delegated Legislation) पर एक संक्षिप्त निबन्ध लिखिये।

8 निम्नांकित पर टिप्पणी लिखिये—

(i) साधारण समापन (ii) भागक समापन (iii) कंगारू समापन।

7

ब्रिटेन की न्यायपालिका

THE BRITISH JUDICIARY

सरकार का तीसरा प्रमुख अंग न्यायपालिका होता है। वास्तव में नागरिकों की स्वतन्त्रता न्यायपालिका की स्वतन्त्रता व निष्पक्षता पर निर्भर होती है। इंगलैण्ड की न्यायपालिका एक आदर्श न्याय पालिका है। इंगलैण्ड के न्यायाधीश अपनी निष्पक्षता व स्वतन्त्रता के लिए प्रसिद्ध हैं। इंगलैण्ड में न्यायपालिका कार्यपालिका के प्रभाव व नियन्त्रण से मुक्त है। न्यायपालिका ही नागरिकों के अधिकारों की रक्षा करती है तथा अपराधियों को दण्ड देती है।

न्यायपालिका की विशेषतायें

1 न्यायपालिका की स्वतन्त्रता—इंगलैण्ड में न्यायाधीशों की नियुक्ति ताज (Crown) द्वारा होती है। इनकी नियुक्ति जीवन पर्यन्त के लिये की जाती है। इंगलैण्ड में न्यायाधीशों का पद कार्यपालिका की इच्छापर्यन्त नहीं होता बल्कि उनके अच्छे व्यवहार पर निर्भर करता है। किसी भी न्यायाधीश को केवल तभी हटाया जा सकता है जबकि संसद् के दोनों सदन इस प्रकार की भावना व्यक्त करें। जिन देशों में न्यायाधीशों का चुनाव जनता द्वारा होता है, वहाँ न्यायाधीश स्वतन्त्र नहीं हो सकते। अपने पद पर ईमानदारी से कार्य करने के लिए इन्हें पर्याप्त वेतन दिया जाता है तथा पदोन्नति के अच्छे अवसर दिये जाते हैं, सेवा की शर्तें बहुत आकर्षक होती हैं। इसलिये इंगलैण्ड के न्यायाधीशों को रिश्वत देकर भ्रष्ट करना बहुत मुश्किल है। सेवा की शर्तों में उनके कार्यकाल में कोई ऐसा परिवर्तन नहीं किया जा सकता जिससे उन्हें हानि हो।

2 जूरी प्रथा—न्याय व्यवस्था में साधारण नागरिकों को शामिल करना जूरी प्रथा कहलाता है। इससे जूरी के सदस्य सामान्य ज्ञान के आधार पर यह निर्णय करते हैं कि अपराधी दोषी है या नहीं। इससे कानून के कठोर होने पर भी न्याय भावना को बनाये रखा जाता है। अधिकांशतः जूरी प्रथा का सहयोग फौजदारी विवादों (Criminal Cases) में लिया जाता है।

3 वकीलों की दुहरी व्यवस्था—इंगलैण्ड में वकीलों के दो वर्ग हैं—(1) बरिस्टर (Barrister) (2) सोलीसीटर (Solicitor)। बरिस्टर न्यायालयों में उपस्थित होते हैं तथा मुकदमों के पक्ष या विपक्ष में बहस करते

हैं जबकि सालीसिटर मुवक्किलों (Clients) से सम्पर्क करते हैं तथा मुकदमों को तैयार करते हैं व कानूनी सलाह देते हैं।

4 न्याय पद्धति की सरलता—इंगलैण्ड में न्यायाधीश, न्याय व्यवस्था के साधारण नियमों की व्याख्या कर सकते हैं। इससे न्याय प्रदान करने में शीघ्रता आती है। इसीलिए यह कहा जाता है कि जहाँ न्याय प्राप्त करने में देर लगे वहाँ न्याय नहीं मिल सकता। (Justice delayed is justice denied) न्याय व्यवस्था के नियम भी काफी सरल बना दिये गये हैं।

5 नागरिकों की स्वतन्त्रता की रक्षा—यद्यपि इंगलैण्ड में लिखित संविधान नहीं है और न ही संविधान द्वारा नागरिक अधिकारों की गारण्टी की गई है परन्तु न्यायाधीशों ने नागरिकों के अधिकारों की रक्षा की है इसीलिए ब्रिटेन का नागरिक भारत या अमरीका के नागरिक की अपेक्षा कम स्वतन्त्र नहीं है। यद्यपि संकटकालीन अवस्था में यहाँ भी नागरिकों के अधिकारों को कुछ समय के लिए सीमित किया जा सकता है।

6 न्यायिक पुनरावलोकन का अभाव (Absence of Judicial Review)—इंगलैण्ड में संसद की सर्वोच्चता है संविधान की सर्वोच्चता नहीं है। भारत व अमरीका की तरह ब्रिटेन के न्यायालय संसद द्वारा बनाये गये किसी कानून को अवैध (Ultravires) घोषित नहीं कर सकते। अमरीका व भारत में लिखित संविधान होने से न्यायाधीशों को संविधान का संरक्षक (Guardian) बनाया गया है।

7 प्रशासकीय न्यायालयों का अभाव—फ्रांस व कुछ यूरोप के देशों में दो प्रकार के न्यायालय हैं—(1) साधारण नागरिकों के लिए (2) सरकारी अधिकारियों के लिए। इन देशों में सरकारी अधिकारियों के लिये जो न्यायालय होते हैं उन्हें प्रशासकीय न्यायालय (Administrative Courts) कहा जाता है। इंगलैण्ड में इस प्रकार का कोई भेद नहीं है। सभी नागरिकों के लिए सामान्य न्यायालय (Ordinary Courts) हैं और सब पर सामान्य कानून लागू होते हैं, परन्तु इंगलैण्ड में अब प्रशासनिक न्यायालयों का प्रादुर्भाव होने लगा है।

8 एक सी न्याय व्यवस्था का अभाव (Lack of Uniformity in Judicial System)—इंगलैण्ड और वेल्स में तो एक सी न्याय पद्धति है परन्तु उत्तरी आयरलैण्ड तथा स्कॉटलैण्ड में भिन्न प्रकार की न्याय पद्धति है।

कानून का शासन
(Rule of Law)

कानून के शासन का तात्पर्य यह है कि इंगलैण्ड में किसी व्यक्ति विशेष की इच्छा से शासन नहीं होता बल्कि इंगलैण्ड के कानून ही देश पर

शासन करते हैं। कानून की दृष्टि मे सभी नागरिक समान हैं, कोई भी व्यक्ति कानून से परे नही है तथा सभी नागरिको के लिए समान दण्ड विधान (Penal Laws) हैं। किसी भी नागरिक को तभी दण्डित किया जाता है जबकि न्यायालय द्वारा वह अपराधी सिद्ध हो जाये। प्रोफेसर डायसी (Dicey) ने कानून के शासन के तीन सिद्धान्त बतलाये हैं। ये निम्न प्रकार हैं—

(1) किसी भी व्यक्ति को तब तक शारीरिक या आर्थिक दण्ड नहीं दिया जा सकता जब तक कि देश के न्यायालयो के सम्मुख विधिवत कानून भग को साबित न कर दिया जाय।

(2) कोई भी व्यक्ति कानून से ऊपर नही है। प्रत्येक व्यक्ति चाहे उसका पद और स्थिति कुछ भी हो, देश के सामान्य कानून के अधीन है तथा सामान्य न्यायालयों के क्षेत्राधिकार के अन्तर्गत रहता है।

प्रो० डायसी का कथन है कि, "हमारे यहाँ प्रधान मन्त्री से लेकर एक साधारण सिपाही या कर सग्रहकर्ता तक सभी साधारण नागरिको की तरह अपनी गैर कानूनी कार्यवाहियो के लिए जिम्मेदार हैं।"[1]

3 ब्रिटिश सविधान के सामान्य सिद्धान्त (Comman Law) उन न्यायिक निर्णयों (Judicial Decisions) के परिणाम हैं जिनमे न्यायालयो ने विशेष अभियोगों मे साधारण नागरिको के अधिकारो को निश्चित किया है।

प्रो० डायसी के सिद्धान्तों की व्याख्या तथा कानून के शासन की सीमायें —

1 सार्वजनिक अधिकारियों की सुरक्षा का कानून—किसी भी सरकारी अधिकारी के विरुद्ध जबकि वह अपने कर्त्तव्यों की उपेक्षा करे या नागरिको के अधिकारों को कुचले, मुकदमा चलाया जा सकता है परन्तु यह मुकदमा केवल ७ माह के अन्दर अन्दर ही चलाया जा सकता है तथा यदि अधिकारी निर्दोष पाया जाये तो नागरिक को भारी हर्जाना देना होता है। इसका परिणाम यह होता है कि भारी हर्जाने के भय से नागरिक सरकारी अधिकारी के विरुद्ध मुकदमा चलाने मे हिचकिचाते हैं।

---

1 With us every official from the Prime Minister to the Constable or Collector of taxes, is under the same responsibility for every act done without legal justification as any other citizen —Dicey

2 ताज के विरुद्ध मुकदमा नहीं चलाया जा सकता—ब्रिटेन के सम्राट के विरुद्ध कोई मुकदमा नहीं चलाया जा सकता। ब्रिटेन में प्रसिद्ध कहावत है कि 'राजा कोई गलती नहीं करता (The King can do no Wrong)। सम्राट अपने कर्मचारियों की किसी भी गलती के लिए जिम्मेदार नहीं होता।

3 संकट काल—संकटकाल में नागरिकों की सामान्य स्वतन्त्रता को सीमित किया जा सकता है।

4 प्रशासकीय न्याय—कतिपय मन्त्रालयों के मामलों की जाँच न्यायालय में नहीं हो सकती। शिक्षा मन्त्री, स्वास्थ्य मन्त्री तथा परिवहन मन्त्रियों को कुछ मामलों में अपील सुनने का अधिकार है। इस प्रकार इन्हें अनेक मामलों में स्वयं न्याय करने का अधिकार है।

5 गृह सचिव के अधिकार—गृह सचिव (Home Secretary) नागरिकों के पत्र खोल सकता है तथा उन्हें रोकने का भी उसे अधिकार है। यद्यपि यह कानून के शासन (Rule of Law) के विरुद्ध है।

6 विदेशी शासकों एवं कूटनीतिज्ञों के अधिकार—विदेशी शासक व कूटनीतिज्ञ, न्यायालयों के अधिकार क्षेत्र के बाहर है। राज्य के कानूनों को भंग करने पर भी उनके विरुद्ध कोई कार्यवाही नहीं की जा सकती।

इन अनेक अपवादों के कारण कानून का शासन शिथिल पड़ता जा रहा है। प्रो॰ डायसी ने भी यह स्वीकार किया है कि पिछले 30 वर्षों में ग्रेट ब्रिटेन में कानून के शासन की अवस्था खराब होती चली गई है। इन सब अपवादों के बावजूद भी इंगलैण्ड का नागरिक संसार के सभी सभ्य देशों के नागरिकों की अपेक्षा अधिक स्वतन्त्र है।

ब्रिटिश न्यायालयों का संगठन

(Organisation of the British Judiciary)

ब्रिटेन में न्यायालयों को दो भागों में विभाजित किया गया है—(1) फौजदारी न्यायालय (Criminal Courts) (2) दीवानी न्यायालय (Civil Courts)। फौजदारी न्यायालय में हत्या, चोरी, डकैती, धोखाधड़ी आदि के मामलों की सुनवाई होती है। फौजदारी मुकदमें सरकार की ओर से चलाए जाते हैं। दीवानी न्यायालय नागरिकों के आपसी विवादों का निपटारा करते हैं। उदाहरण के लिए लेन-देन में सहायता न होना, सम्पत्ति विवाद, मान-हानि आदि। फौजदारी व दीवानी न्यायालयों के संगठन को निम्न तालिका द्वारा समझा जा सकता है—

फौजदारी न्यायालय
(Criminal Courts)

लॉर्ड-सभा
(House of Lords)

कोर्ट ऑफ क्रिमिनल अपील
(Court of Criminal Appeal)

क्वार्टर सेशन्स न्यायालय
(Quarter Sessions)

एसाइज न्यायालय
(Assize Courts)

जस्टिस ऑफ पीस
(Justice of Peace)

स्टाइपेन्डरी जज
(Stipendary Judge)

दीवानी न्यायालय
(Civil Courts)

लॉर्ड-सभा
(House of Lords)

कोर्ट ऑफ सिविल अपील
(Court of Civil Appeal)

हाईकोर्ट आफ जस्टिस
(High Court of Justice)

चान्सरी डिवीजन
(Chancery Division)

किंग्स बेंच डिवीजन
(Kings Bench Division)

काउन्टी कोर्ट
(County Court)

प्रोबेट डाइवोर्स व एडमिरेल्टी डिवीजन
(Probate Diverse and Admiralty Division)

उपर्युक्त तालिका ऊपर से नीचे की ओर दी गई है। दीवानी व फौजदारी दोनों न्यायालयों मे शीर्ष स्थान पर लॉर्ड-सभा राज्य का सर्वोच्च न्यायालय है। इसके बाद नीचे के न्यायालय क्रमानुसार दिये गये है।

(ख) फौजदारी न्यायालय
(Criminal Courts)

1 जस्टिस ऑफ पीस—यह न्यायालय फौजदारी क्षेत्र में सबसे निम्न स्तर का न्यायालय है। इनकी नियुक्ति लॉर्ड चांसलर द्वारा की जाती है। ये अवैतनिक होते हैं तथा इन्हें कानून का ज्ञान होना आवश्यक नहीं है। ये न्यायाधीश अधिक से अधिक 20 शिलिंग तक जुर्माना तथा 14 दिन की सजा देने का अधिकार रखते हैं। इनमें उन मुकदमें आते हैं जैसे बिना लाइसेंस के सवारी चलाना तथा बिना रोशनी के साइकिल चलाना आदि।

2 कोर्ट आफ स्टाइपेण्डरी जज—इनमें दो या दो से अधिक मजिस्ट्रेटों द्वारा सुनवाई होती है। इन्हें पैटी सेशन्स कोर्ट (Petty Sessions Court) भी कहते हैं। इनमें गम्भीर मामलों की सुनवाई होती है। इन्हें 50 पौंड जुर्माना तथा 6 माह तक की सजा देने का अधिकार होता है। इनमें मारपीट हमला करना तथा शान्ति भंग करने के मुकदमे आते हैं।

3 क्वार्टर सेशन्स न्यायालय—इनमें पैटी सेशन्स कोर्ट के फैसलों के विरुद्ध अपील सुनी जाती है। इन्हें काउन्टी न्यायालय (County Courts) भी कहते हैं क्योंकि काउन्टी में से दो या दो से अधिक न्यायाधीश लिए जाते हैं। ये हत्या व देशद्रोह आदि गम्भीर अपराधों के लिये आरम्भिक न्यायालय (Original Court) हैं।

4 एसाइजेज के न्यायालय—क्वार्टर सेशन्स के न्यायालय से ऊपर एसाइजेज के न्यायालय हैं। इनमें क्वार्टर सेशन के न्यायालय के निर्णयों के विरुद्ध अपील की जा सकती है। ये भ्रमणकारी न्यायालय (Circuit Courts) हैं। ये विभिन्न स्थानों में जाकर सुनवाई करते हैं। इनमें न्यायाधीशों की नियुक्ति सम्राट की बेंच से होती है। इसमें अभियुक्त की प्रार्थना पर 12 व्यक्तियों की जूरी नियुक्त किया जा सकता है।

5 कोर्ट आफ क्रिमिनल अपील—एसाइजेज के न्यायालयों के ऊपर कोर्ट ऑफ क्रिमिनल अपील होती है। इसमें निम्न न्यायालयों के निर्णयों के विरुद्ध अपील सुनी जाती है। इसमें न्यायाधीशों की नियुक्ति हाईकोर्ट की किंग्स बेंच के न्यायाधीशों में से की जाती है। यह सर्वोच्च न्यायालय का अङ्ग है। इसमें लॉर्ड चीफ जस्टिस तथा 3 न्यायाधीश होते हैं। इसका निर्णय प्राय अन्तिम होता है। केवल विशेष परिस्थिति में लॉर्ड सभा में अपील करने की अनुमति दी जाती है।

6 लार्ड सभा—यह ब्रिटेन का सर्वोच्च न्यायालय है। यह फौजदारी व दीवानी दोनों प्रकार की अपीलें सुनता है। इसका निर्णय अन्तिम

होता है। यह केवल अपीलें सुनता है तथा इसमें केवल वैधानिक तथा सार्वजनिक महत्व के मामलों की अपील की जा सकती है।

(ख) दीवानी न्यायालय
(Civil Courts)

1 काउन्टी न्यायालय (County Courts)—दीवानी क्षेत्र में यह न्यायालय सबसे छोटा न्यायालय है। इसमें 200 पौंड मूल्य तक के मुकदमों की सुनवाई होती है। 500 काउन्टी न्यायालयों को 60 सर्किटों (Circuits) में विभाजित किया गया है। प्रत्येक सर्किट के न्यायाधीश की नियुक्ति लार्ड चांसलर करता है। ये न्यायालय प्रत्येक जिले में एक महीने तक सुनवाई करते हैं।

2 उच्च न्यायालय (High Court)—इसमें 200 पौंड की धन राशि से अधिक के मुकदमें लाये जाते हैं तथा यह काउन्टी न्यायालयों के निर्णय के विरुद्ध अपील सुनता है। इसमें लॉर्ड चीफ जस्टिस व तीस अन्य न्यायाधीश होते हैं। इस न्यायालय के तीन विभाग हैं—

(i) किंग्स बेंच डिवीजन—इसमें दीवानी व फौजदारी दोनों प्रकार के मुकदमे सुने जाते हैं तथा यह काउन्टी न्यायालयों के निर्णय के विरुद्ध अपील सुनता है।

(ii) चांसरी डिवीजन—यह भाग मृत व्यक्तियों व नाबालिगों की जायदाद के प्रबन्ध सम्बन्धी तथा दिवालियेपन (Insolvency) आदि के मामलों की सुनवाई करता है।

(iii) प्रोबेट, डाइवोर्स व एडमिरल्टी डिवीजन—इसमें उत्तराधिकारी (Succession), तलाक तथा समुद्री यात्रा के समय जहाजों पर हुए अपराधों से सम्बन्धित मुकदमों की सुनवाई होती है।

3 कोर्ट आफ अपील (Court of Appeal)—इसमें हाईकोर्ट के निर्णयों के विरुद्ध अपील सुनी जाती है। इसमें सभी लॉर्ड जस्टिस अन्य न्यायाधीश तथा लॉर्ड चांसलर बैठता है तथा इसकी अध्यक्षता करता है।

4 लार्ड सभा—महत्त्वपूर्ण मामलों में लॉर्ड सभा के समक्ष अपील की जा सकती है। यह इंगलैण्ड का सर्वोच्च न्यायालय है। इसमें लार्ड चांसलर के अलावा 9 अन्य न्यायाधीश होते हैं।

प्रिवी परिषद् की न्यायिक समिति
(Judicial Committee of the Privy Council)

प्रिवी परिषद में न्यायाधीशों की संख्या 20 होती है। इनमें उपनिवेशों के न्यायाधीशों की भी नियुक्ति होती है। इसमें न्यायिक लार्ड्स (Law Lords) को भी स्थान दिया जाता है। यह समिति युद्ध काल में प्राइज न्यायालयों (Prize Courts) के निर्णयों के विरुद्ध अपील सुनती है।

ब्रिटेन के धार्मिक न्यायालयों (Ecclesiastical Courts) के विरुद्ध भी अपील सुनती है तथा उपनिवेशों तथा अधीनस्थ प्रदेशों (Dominions) के न्याया-लयों के विरुद्ध भी अपील सुनती है।

निष्कर्ष में हम यह कह सकते हैं कि ब्रिटिश न्याय व्यवस्था काफी सन्तोषजनक है। यह अपनी ईमानदारी व कुशलता के लिए विश्व विख्यात है तथा राजनीतिक प्रभाव से मुक्त है।

महत्वपूर्ण प्रश्न

1. ब्रिटिश न्याय व्यवस्था की विशेषताओं पर प्रकाश डालिए।
2. कानून के शासन (Rule or Law) का क्या अभिप्राय है? क्या इसके कोई अपवाद हैं?
3. ब्रिटेन के दीवानी व फौजदारी न्यायालयों के संगठन व अधिकारों का उल्लेख कीजिये।

8

राजनैतिक दल
POLITICAL PARTIES

राजनैतिक दलों की आवश्यकता एव महत्व

किसी भी देश की शासन प्रणाली राजनीतिक दलो के अध्ययन के बिना अधूरी है। ससदीय प्रजातन्त्र में तो राजनीतिक दलो के बिना कार्य चलना सम्भव नहीं है। राजनीतिक दलों का गठन निश्चित सिद्धान्त व कार्य क्रम के आधार पर होता है। मुनरो के अनुसार 'लोकतन्त्रीय शासन दलीय शासन का दूसरा नाम है। विश्व के इतिहास में कभी भी ऐसी स्वतन्त्र सरकार नहीं रही है जिसमें राजनीतिक दल का अस्तित्व न हो।"[1] राजनीतिक दल मतदाताओं को सगठित रूप प्रदान करते हैं। अनेक विद्वान तो राजनीतिक दलों को सरकार का चौथा अग मानते हैं। मकाइवर के अनुसार, "राजनीतिक दल एक एसा सघ है जिसका सगठन किसी नीति अथवा सिद्धान्त के समर्थन म हुआ हो और जो सवैधानिक उपायो से उस सिद्धात अथवा नीति को शासन का आधार बनाने में सलग्न हो"[2]

यदि किसी राजनीतिक दल का सगठन जाति, सम्प्रदाय व वर्ग के हितों की रक्षा के लिए किया जाता है तो उन्हें वास्तविक अर्थ म राजनीतिक दल की सज्ञा नही दी जा सकती। राजनीतिक दल मतदाताओ को राजनीतिक शिक्षा देते हैं तथा उन्हें विभिन्न सार्वजनिक महत्व की समस्याओं से अवगत कराकर उन्हें जागरूक बनाते हैं। अपने सिद्धान्तो का प्रचार भाषणों, समाचार पत्रों, पुस्तकों व राजनीतिक साहित्य द्वारा कराते हैं। इससे नागरिकों में राजनीतिक चेतना आती है। विरोधी दल होने से सरकार पर अकुश रहता है तथा विरोधी दल सत्तारूढ दल के विफल होने पर वैकल्पिक सरकार (Alternate Government) का निर्माण करते हैं। वास्तव मे

1 All popular covernment is party government There has never been aat ny time in the world's history a Free government in which politicial party did not exist and function" —Munro

2 'A political party is an association organised in support some principles as policy which by constitutional means it endearours to make the determinent of government' —MacIver

राजनीतिक दल जनता व सरकार के बीच कड़ी का काम करते हैं। यदि विधान सभाओं या संसद में राजनीतिक दल न हो तो प्रत्येक सदस्य अपनी अलग खिचड़ी पकाने लगेगा। संसद में सदस्यों में कोई अनुशासन नहीं होगा तथा निश्चित दिशा की ओर प्रगति नहीं हो सकेगी।

ब्रिटेन में राजनैतिक दलों का विकास
(Growth of Political Parties in Britain)

ब्रिटेन की राजनीतिक संस्थाओं का विकास धीरे धीरे हुआ। दलों का प्रादुर्भाव 15 वीं शताब्दी में हुआ। स्टुअर्ट काल में राजा और संसद के बीच संघर्ष प्रारम्भ हुआ। सम्राट की स्वेच्छाचारी शक्तियों को चुनौती दी गई। सम्राट के समर्थक कैवलियर्स (Cavalliers) तथा संसद के समर्थक राउण्ड हैड्स (Poundheads) कहलाये। वास्तव में दलों का विकास टोरीज (Torries) तथा व्हिग्स (Whigs) दलों के प्रादुर्भाव के बाद हुआ। व्हिग राजा के अधिकारों को सीमित करने के पक्ष में थे तथा टोरी राजा के अधिकारों को बनाये रखने के समर्थक थे। 1688 ई० की गौरवमयी क्रान्ति (Glorious Revolution) के बाद से इन्हीं दलों द्वारा शासन का संचालन किया गया। सन 1832 के पश्चात् टोरी दल का नाम अनुदार (Conservative) तथा व्हिग का नाम उदार (Liberal) हो गया। अनुदार दल परम्परावादी था तथा उदार दल प्रगतिशील विचारों का था। सन 1900 में एक अन्य दल का अभ्युदय हुआ जिसे मजदूर दल (Labour Party) कहते हैं। इस दल के उदय का कारण इंगलैण्ड की औद्योगिक क्रांति थी जिसमें मजदूर वर्ग का प्रादुर्भाव हुआ था। मजदूर वर्ग के हितों के समर्थन के लिये इस दल का संगठन हुआ। प्रथम महायुद्ध के बाद मजदूर दल की शक्ति बढ़ती गई तथा उदार दल की शक्ति क्षीण होती गई। धीरे-धीरे मजदूर दल ने उदार दल का स्थान प्राप्त कर लिया। इस दल ने 1923 में पहली बार सरकार बनाई। इसके बाद 1929, 1945 व 1966 में बनाई। वर्तमान में भी इसी दल की सरकार है। इस प्रकार उदार दल के प्राय लुप्त हो जाने से केवल दो ही प्रमुख दल रह गये—(1) अनुदार दल (2) मजदूर-दल।

राजनीतिक दलों का संगठन

1 अनुदार दल (Conservative Party)—यह दल परम्परावादी है। यह प्राचीन-संस्थाओं व परम्पराओं को बनाये रखने का समर्थन करता है। यह दल सम्राट के प्रति गहरी आस्था रखता है तथा इस पद को बनाये रखना चाहता है। यह दल सामाजिक व राजनीतिक संस्थाओं के स्वरूप में परिवर्तन के विरुद्ध है। इस दल में मुख्यतया बड़े-बड़े उद्योगपति, जमींदार व्यापारी तथा धनी लोग हैं। यह दल निजी सम्पत्ति, चर्च तथा साम्राज्यवाद

का समर्थक है। यह दल उपनिवेशों को बनाये रखना चाहता है इसीलिये जब तक यह दल सत्तारूढ रहा, भारत को स्वाधीनता प्रदान नहीं की। यह दल राष्ट्रीयता का समर्थक है। निजी उद्योग धधों का सरक्षण करना इस दल का प्रमुख उद्देश्य है। यह दल धीरे धीरे परिवर्तनों में विश्वास करता है। यह दल भी केन्द्रीय नियोजन (Central Planning) को स्वीकार करता है तथा कल्याणकारी राज्य के आदर्श को मानता है। इस प्रकार यह परम्परा तथा प्रगति के समन्वय में विश्वास करता है। कृषक वर्ग का भी इसे समर्थन प्राप्त है क्योंकि भूमि समस्या मे यह दल विशेष रुचि रखता है।

प्रत्येक राजनीतिक दल में दो प्रकार के सगठन होते हैं—(1) ससदीय सगठन (2) दलीय सगठन। दलीय सगठन दल को चुनाव में विजयी बनाने की चेष्टा करता है तथा ससदीय सगठन सरकार के कार्यों व नीतियों को निर्धारित करता है परन्तु इन दोनों मार्गों में सहयोग बना रहता है। प्रत्येक दल के ससदीय सगठन म दल का नेता, दल के सचेतक तथा दल की कार्यकारिणी होती है। अनुदार दल में नेता का स्थान बहुत महत्वपूर्ण है। उसका चुनाव जीवन पयन्त के लिये होता है, यद्यपि वह अपनी इच्छा से त्याग-पत्र दे सकता है, परन्तु वही अपने उत्तराधिकारी के नाम की घोषणा करता है। अनुदार दल के नेता का प्रभाव पार्टी सगठन में भी बहुत होता है। अनुदार दल का दलीय सगठन स्थानीय सगठन से राष्ट्रीय सगठन में बधा हुआ है। अनुदार दल के राष्ट्रीय सगठन का नाम नेशनल यूनियन आफ कन्जरवेटिव ऐसोसियेशन्स (The National Union of Conservative Associations) है। राष्ट्रीय सगठन का प्रतिवर्ष अधिवेशन होता है। इसमें स्थानीय सगठनो क प्रतिनिधि भाग लेते हैं। इसमे विभिन्न विषयों पर वाद विवाद होता है तथा प्रस्ताव पास किये जाते हैं। राष्ट्रीय सगठन द्वारा एक कौंसिल का चुनाव किया जाता है जिसमे चुने हुये पदाधिकारी तथा 20 प्रान्तीय सघो के प्रतिनिधि शामिल होते हैं। इस कौंसिल के लिय एक अध्यक्ष एव कोषाध्यक्ष तथा ट्रस्टियों का बोर्ड भी चुना जाता है। यही दलीय सगठन की कार्यकारिणी होती है।

2 उदार दल (Liberal Party)—श्रमिक दल के शक्तिशाली होने म पहले, अनुदार दल के बाद यही दल प्रमुख था। अब इस दल की शक्ति लगभग समाप्त हो चुकी है। यह दल मध्यम मार्ग को अपनाता है। यह दल धार्मिक व वैयक्तिक स्वतन्त्रता का पक्षपाती है। यह निजी व्यापार व समाजवाद म समन्वय करके चलना चाहता है। यह दल आनुपातिक प्रतिनिधित्व (Proportional Pepresentation) प्रणाली को लागू करने का समर्थक है। 1966 के चुनावों में इस दल को ससद मे कुल 12 स्थान प्राप्त हुये तथा

केवल 8.5% मत प्राप्त हुए। 1923 के मध्य के चुनावों में इस दल को कामन सभा में 159 स्थान प्राप्त हुए थे। इसके बाद इसकी शक्ति घटती चली गई। दल की गिरती हुई स्थिति को देखकर निश्चित रूप से कहा जा सकता है कि इस दल का अस्तित्व नहीं रहेगा।

3 श्रमिक दल (Labour party)—इस दल को मजदूर वर्ग, मध्यम वर्ग, बुद्धिजीवियों, राज कर्मचारियों, पत्रकारों, छोटे दुकानदारों व प्रगतिशील किसानों का समर्थन प्राप्त है। यह दल समाजवादी सिद्धान्तों को लागू करना चाहता है। परन्तु यह संवैधानिक व शान्तिपूर्ण तरीके से ही परिवर्तन लाना चाहता है। यह उत्पादन के साधनों का राष्ट्रीयकरण करना चाहता है, एकाधिकार को समाप्त कर आर्थिक व्यवस्था को परिवर्तित करना चाहता है। यह सामाजिक, राजनीतिक व आर्थिक समानता स्थापित करना चाहता है तथा बेरोजगारी को दूर करना चाहता है।

यह दल साम्राज्यवाद का विरोधी है। यह उपनिवेशों को स्वशासन देना चाहता है। इसी दल ने भारत को स्वाधीन किया। यह संयुक्त राष्ट्र संघ को सुदृढ़ बनाना चाहता है। यह निःशस्त्रीकरण में भी विश्वास करता है। कुछ समय पूर्व यह दल लॉर्ड-सभा को समाप्त करना चाहता था, परन्तु अब यह उसमें केवल सुधार करना चाहता है। 1967 में इस दल के प्रधान मन्त्री हैरॉल्ड विल्सन ने लॉर्ड-सभा को पुनर्गठित करने की योजना प्रस्तुत की है। सम्राट के पद का भी अब यह दल विरोधी नहीं है क्योंकि सम्राट केवल नाम मात्र के अधिकार रखता है। चूंकि इंगलैण्ड के नागरिक स्वभाव से ही परम्परावादी हैं, इसलिये इस दल के सदस्य भी परम्पराओं का सम्मान करते हैं।

इस दल का संगठन अधिक सुदृढ़ है। मजदूर संगठन व परिषदें अपने प्रतिनिधि चुनकर वार्षिक सभा (Annual Conference) में भेजती हैं। यह सभा दल की नीतियां निर्धारित करती है तथा राष्ट्रीय कार्यपालिका समिति (National Executive Committee) का निर्वाचन करती है। दल की एक सलाहकार परिषद् भी है जिसका नाम राष्ट्रीय श्रमिक परिषद् (National Council of Labour) है। इसमें 20 सदस्य होते हैं इसकी वर्ष में एक बार बैठक होती है।

4 साम्यवादी दल (Communist Party)—इंगलैण्ड में साम्यवादी दल भी है परन्तु इसका कोई महत्त्व नहीं है। जनता का इसे समर्थन नहीं मिलता। इसके अब तक कुल मिलाकर 4 सदस्य कॉमन सभा में निर्वाचित हो सके हैं। इस दल की सदस्य संख्या केवल 40.50 हजार के लगभग है।

ब्रिटेन मे दलीय पद्धति की विशेयता

विभिन्न राजनीतिक दलो के स्वरूप को देखने से यह स्पष्ट होता है कि ब्रिटेन में राजनीतिक दलो की एक प्रमुख विशेषता है। यह विशेषता यहा की द्वि दलीय पद्धति (Dual Party System) है। इसी कारण यहा स्थायी सरकार (Stable Govt) बनती है। अनुदार दल या मजदूर दल मे से किसी एक को सामान्यतया बहुमत प्राप्त हो जाता है। इससे सरकार बनाने व चलाने में कठिनाई नही आती। राष्ट्रीय सकट के अवसर पर अवश्य ही मिले जुले मन्त्रिमण्डल (Coalition Ministry) बना लिय जाते हैं। 1924 व 1931 में किसी भी दल को स्पष्ट बहुमत न मिलन के कारण मिले-जुले मन्त्रिमण्डल बने। सरकार मे स्थायित्व रहने से ही जनता का भला हो सकता है अर्थात् निश्चित दिशा की ओर प्रगति सम्भव होती है। निर्धारित नीतियो व कार्यक्रमो को लागू किया जा सकता है। ब्रिटेन मे ससदीय शासन प्रणाली होने के कारण द्वि-दलीय व्यवस्था बहुत लाभदायक सिद्ध हुई है। इस व्यवस्था म विरोधी दल के नेता (Leader of the Opposition Party) का भी बहुत सम्मान होता है। उसे सरकार की ओर से वेतन दिया जाता है। इगलण्ड में विरोधी दल बडी रचनात्मक भूमिका निबाहता है। वह सरकार की गलत नीतियो व कार्यों की आलोचना करता है तथा अच्छी नीतिया की प्रशसा करता है। विरोधी दल का महत्त्व इसलिये भी है कि सत्तारूढ दल के अल्पमत में रह जाने पर वह सरकार बना सकता है।

महत्त्वपूर्ण प्रश्न

1 राजनीतिक दलों के महत्त्व पर प्रकाश डालते हुय ब्रिटेन की दलीय व्यवस्था की विशेषताओ की चर्चा कीजिय।

2 अनुदार दल व मजदूर दल की नीतियो, सिद्धान्तो व दलीय सगठन की व्याख्या कीजिये।

ब्रिटेन में स्थानीय स्वशासन
LOCAL SELF GOVERNMENT IN BRITAIN

स्थानीय संस्थाओं का महत्त्व—स्थानीय सस्थायें प्रजातन्त्र की आधार शिला होती हैं। लार्ड ब्राइस के अनुसार, "लोकतन्त्र का सर्वोत्तम शिक्षणालय और उसकी सफलता का मुख्य आधार स्थानीय स्वायत्त शासन प्रणाली है।" किसी भी देश की केन्द्रीय या प्रान्तीय सरकारें सभी विषयों का शासन प्रबन्ध ठीक ढंग से नहीं चला सकती क्योंकि उनके पास समय का अभाव होता है तथा वे प्रान्तीय व राष्ट्रीय स्तर की समस्याओं में उलझी रहती हैं। इसके अलावा स्थानीय महत्त्व की समस्याओं का निवारण स्थानीय लोगों के द्वारा ही होना चाहिए। स्थानीय लोग ही उन समस्याओं का उचित हल ढूंढ सकते हैं। केन्द्रीय या प्रान्तीय सरकारें बहुत दूर बैठकर उनका उचित हल नहीं निकाल सकती। प्रजातन्त्र शासन में जनता को अधिकाधिक जिम्मेदारी सौंपी जानी चाहिए जिससे उनमें अधिक से अधिक नागरिक भावना का विकास हो तथा सरकार के कार्यों में हिस्सा बटायें।

गाँवों या शहरों में पानी, बिजली, सफाई व स्वास्थ्य का साधारण समस्याओं पर केन्द्रीय या प्रान्तीय सरकारों की शक्ति नष्ट करना व्यर्थ है। इसीलिए इन कार्यों का स्थानीय लोगों द्वारा किये जाने से एक ओर उन्हें प्रशासन चलाने का प्रशिक्षण मिलता है तथा दूसरी ओर केन्द्रीय व प्रान्तीय सरकारों का कार्य भार हल्का हो जाता है। इनसे शासन के खर्च में भी कमी होती है। स्थानीय प्रतिनिधि य कार्य अवैतनिक आधार पर करते हैं। इसमें प्रशासन की कार्य कुशलता बढ़ती है। डी टाकविल के अनुसार कोई भी राष्ट्र चाहे वह स्वतन्त्र ही हो, तब तक स्वतन्त्रता का सच्चा प्रतीक नहीं कहा जा सकता जब तक उसने स्थानीय संस्थाओं द्वारा अपने शासन कार्य का विकेन्द्रीकरण (Decentralisation) नहीं किया है।'[1]

1 Local assemblies of citizens con titute the strength of free nations Town meetings are to liber ty what primary schools are to science they bring it within the people s reach they teach how to use and how to enjoy it A nation may establish a system of free government but without the spirit of municipal insti tutions it can not have the spirit of liberty'

—De Tocqueville

स्थानीय शासन का विकास—ब्रिटेन की स्थानीय शासन व्यवस्था को समस्त शासन व्यवस्थाओं की जननी कहा जा सकता है। ब्रिटेन की सभी सस्थाओं का धीरे धीरे विकास हुआ है, स्थानीय सस्थायें भी उनमें से एक हैं। सक्सन राजाओं के समय शाएर (Shires), हण्ड्रेडस (Hundreds) तथा बरो (Boroughs) नाम की स्थानीय सस्थायें थीं। नामन विजय के पश्चात काउण्टी (County) मनर (Manor) तथा नगरपालिकाग्रा (Municipalities) के नाम से परिवर्त्तित हो गई। इसके बाद पेरिशो (Psrishes) की स्थापना हुई। औद्योगिक क्रान्ति (Industrial Revolution) के फलस्वरूप गाँव के लोग शहरो में आने लगे, इससे नगरो की स्वास्थ्य व सफाई की समस्यायें बढ गई। अनेक कानूनो द्वारा इनकी व्यवस्था में सुधार किया गया। उनमें प्रमुख हैं, नगरपालिका निगम अधिनियम 1835 (Municipal Corporation Act, 1835), स्थानीय सरकार अधिनियम 1888 (Local Government Act 1888) 1894 का अधिनियम तथा 1929 व 1933 के स्थानीय शासन अधिनियमा द्वारा इन सस्थाग्रो के अधिकारो की व्यवस्था की गई। इस प्रकार इन सस्थाओ का वतमान स्वरूप अतीत मे छिपा हुआ है।

स्थानीय सस्थाओं का सगठन—स्थानीय सस्थाग्रो को मुख्यतया निम्न 5 भागो में बाँटा जा सकता है—

(i) काउण्टी (County)

(ii) बरो (Borough)

(iii) नगर जिले (Urban District)

(iv) ग्राम जिले (Rural District)

(v) पैरिश (Parish)

1 **काउण्टी का सगठन**—काउण्टी स्थानीय शासन की स से बडी इकाई है। काउण्टी दो प्रकार की होती है—(1) ऐतिहासिक काउण्टी (Historic County) (2) प्रशासकीय काउण्टी (Administrative County) ऐतिहासिक काउण्टियाँ प्राचीन काल से सीमा निश्चित होने के कारण ऐतिहासिक कहलाती हैं। इनकी कुल सख्या 52 है परन्तु य स्थानीय स्वशासन काम नहीं करती। ये न्यायिक प्रशासन की क्षेत्र हैं तथा ये कॉमन सभा की सदस्यता के लिये निर्वाचन क्षेत्र हैं।

प्रशासकीय काउण्टियों की स्थापना 1888 के स्थानीय सरकार अधिनियम (Local Government Act 1888) द्वारा की गई। इनकी सख्या 62 है। प्रत्येक काउण्टी में एक काउण्टी परिषद् (County Council) होती है। परिषद् के सदस्यों का निर्वाचन मतदाताओं द्वारा किया जाता है।

प्रत्येक परिषद् में एक अध्यक्ष, कुछ पार्षद (Councillors) तथा एल्डरमैन (Aldermen) होते हैं। परिषद् के सदस्य अपने में से अथवा मतदाताओं में से अपनी संख्या के एक तिहाई एल्डरमैन चुनते हैं। प्रत्येक परिषद का कार्यकाल 3 वर्ष तथा एल्डरमैन का 7 वर्ष होता है। यदि किसी परिषद् का कोई सदस्य एल्डरमैन चुन लिया जाता है तो उसका स्थान रिक्त हो जाता है। रिक्त स्थान की पूर्ति साधारण चुनाव द्वारा होती है। एल्डरमैनों में से आधे प्रत्येक तीसरे वर्ष अवकाश प्राप्त कर लेते हैं। एल्डरमैन के पद पर योग्य व अनुभवी व्यक्ति चुने जाते हैं। परिषद् के सदस्य व एल्डरमैन मिलकर परिषद् का अध्यक्ष (Chairman) चुनते हैं। अध्यक्ष एक वर्ष की अवधि के लिए चुना जाता है वह जस्टिस ऑफ पीस (Justice of Peace) का कार्य करता है। प्रत्येक काउण्टी परिषद् अपना कार्य विभिन्न समितियों द्वारा चलाती है। इनमें वित्त समिति, सड़क निर्माण समिति, कृषि समिति, शिक्षा समिति, जन स्वास्थ्य समिति, निर्धनता निवारण समिति, शिशु-कल्याण समिति आदि प्रमुख हैं।

काउण्टी परिषद के कार्य—

(i) नीचे की स्थानीय संस्थाओं पर नियन्त्रण व निगरानी।

(ii) करारोपण।

(iii) प्रारम्भिक शिक्षा व स्वास्थ्य की व्यवस्था।

(iv) पुल व सड़कें बनाना।

(v) स्थानीय पुलिस का नियन्त्रण।

(vi) कृषि विकास।

(vii) भवनों का निर्माण।

(viii) महामारियों की रोकथाम।

(ix) परिषद् के कर्मचारियों की नियुक्ति।

काउण्टी परिषद् के अधिकार दिन पर दिन बढ़ते जा रहे हैं। काउण्टी परिषद् की बैठक वर्ष में कम से कम चार बार अवश्य होती है।

2 बरो (Borough)—बरो तीन प्रकार के होते हैं—

(i) संसदीय बरो (Parliamentary Borough)

(ii) म्युनिसिपल बरो (Municipal Borough)

(iii) काउण्टी बरो (County Borough)

संसदीय बरो कामन सभा के सदस्यों के निर्वाचन की इकाई है। इसका स्थानीय शासन से कोई सम्बन्ध नहीं है।

जब किसी नगर की आबादी 75 हजार से अधिक हो जाती है तो वह संसद के समक्ष प्रार्थना पत्र प्रस्तुत कर काउण्टी के नियन्त्रण से मुक्त होने का

माँग कर सकता है। संसद् की स्वीकृति मिलने पर उसे काउण्टी के अधिकार प्राप्त हो जाते हैं।

काउण्टी बरो व बरो मे अन्तर उनकी शक्तियों के कारण होता है। काउण्टी बरो बरो से ऊँचा होता है अर्थात् उसके अधिकार बरो के अधिकारों से अधिक होते हैं। बरो, काउण्टी बरो के अधीन होता है।

बरो कौंसिल (Borough Council)—परिषद् के सदस्यों का चुनाव जनता द्वारा किया जाता है। इसकी भी अवधि 3 वर्ष होती है। निर्वाचित सदस्य अपनी संख्या के एक तिहाई एल्डरमैन चुनते हैं। एल्डरमैन का कार्यकाल 6 वर्ष होता है। इनमें से आधे प्रत्येक तीसरे वर्ष अवकाश (Retire) ग्रहण कर लेते हैं। बरो परिषद का सभापति मेयर (Mayer) कहलाता है। इसका चुनाव परिषद के सदस्य अपने मे से या बाहर के किसी व्यक्ति में से भी कर सकते हैं। मेयर एक वर्ष के लिये निर्वाचित होता है। मेयर को कोई विशेष अधिकार प्राप्त नहीं होते, वह केवल परिषद् की सभाओं की अध्यक्षता करता है। बरो कौंसिलों में 6 से 41 तक सदस्य होते हैं।

बरो कौंसिल भी अपने कार्य कौंसिल द्वारा निर्मित समितियों की सहायता से चलाती है। बरो कौंसिल व काउण्टी कौन्सिल के कार्यों में कोई अन्तर नहीं है।

3 **नगर जिले (Urban Districts)**—इनकी कुल संख्या 572 है। यदि किसी नगर जिले की आबादी 20 हजार से अधिक हो जाती है तो उसे प्रारम्भिक शिक्षा पर नियन्त्रण का अधिकार मिल जाता है। यदि जनसंख्या 25 हजार से उपर हो जाय तो एक अवैतनिक मजिस्ट्रेट नियुक्त कर दिया जाता है। वास्तव मे बरो व नगर जिलो म कोई अन्तर नहीं है। केवल यही अन्तर है कि इसे (नगर जिले) कानून के अनुसार बरो का रूप नहीं दिया जाता। नगर जिलों में भी परिषदें (Councils) होती हैं। ये अपना सभापति भी चुनती हैं तथा अपना कार्य समितियों द्वारा चलाती हैं। ये भी 3 वर्ष के लिये चुनी जाती हैं। इनमे एल्डरमैन नहीं होते।

4 **ग्राम जिले (Rural Districts)**—ग्राम जिले कई परिशों को मिलाकर बनाये जाते हैं। इनकी संख्या 475 है। इनमें भी एक कौंसिल होती है। 300 या इससे अधिक आबादी वाला प्रत्येक परिश, कौंसिल में अपना प्रतिनिधि भेजता है। इस कौंसिल के सदस्य भी 3 वर्ष के लिये चुने जाते हैं। कौंसिल अपना अध्यक्ष भी चुनती है। अध्यक्ष वह अपने में से या बाहर से भी चुन सकती है। इनका कार्य भी स्वास्थ्य सफाई रोशनी सड़कों की देखभाल व पानी की व्यवस्था आदि है। आजकल इंगलण्ड में गाँवों की

स्वतन्त्र शहरों में बदलता जा रहा है, इसलिये इनका महत्त्व कम होता जा रहा है।

5 परिश (Parish)—ग्रामीण क्षेत्रों की सबसे छोटी इकाई परिश है। 300 से अधिक जनसंख्या होने पर एक कौंसिल बनाई जाती है परन्तु छोटे परिश में कोई कौंसिल नहीं होती। वहाँ सभी नागरिक एक खुली सभा में इकट्ठे होकर स्थानीय स्वशासन सम्बन्धी मामलों का फैसला करते हैं। इनमें सभी करदाता होते हैं। इनकी एक समिति बनाई जाती है जिसे करदाता परिषद् कहते हैं।

पैरिश कौंसिल में 5 से 15 तक सदस्य होते हैं। इनका चुनाव सात 3 वर्ष के लिये होता है। इनका काम पानी की व्यवस्था करना, पुस्तकालय स्थापित करना, बगीचे लगाना, पगडंडियों की मरम्मत कराना आदि है। इनके अलावा सफाई, स्वास्थ्य, आग बुझाना व सरकारी सम्पत्ति की सुरक्षा आदि है।

लन्दन नगर की स्वशासन व्यवस्था

सन् 1835 से ही लन्दन नगर का स्थानीय शासन व्यवस्था भिन्न प्रकार की रहा है। लन्दन नगर को स्थानीय शासन की दृष्टि से तीन भागों में बाँटा गया है—

1 लन्दन नगर (City of London)
2 लन्दन काउण्टी (County of London)
3 मैट्रोपोलिटन लन्दन (Metropolitan London)

1 लन्दन नगर (City of London)—इसका क्षेत्रफल केवल एक वर्ग मील है। यह लन्दन का पुराना शहर है। पूरे लन्दन का क्षेत्रफल 700 वर्गमील है। लन्दन नगर का एक निगम (Corporation) है जिसका कार्य तीन परिषदों द्वारा होता है—(i) कोर्ट ऑफ एल्डरमैन (Court of Aldermen) (ii) कोर्ट ऑफ कॉमन कौंसिल (Court of Common Council) तथा (iii) कोर्ट ऑफ कॉमन हाल (Court of Comman Hall)

(i) कोर्ट ऑफ एल्डरमन—इसमें एक लॉर्ड मेयर तथा 26 एल्डरमन होते हैं। एल्डरमन आजीवन सदस्य होते हैं। किसी स्थान के रिक्त होने पर नगर के 26 क्षेत्र मिलकर चुनाव द्वारा उसकी पूर्ति करते हैं। इनके पास विशेष कार्य नहीं होते। इनका कार्य लार्ड मेयर की सहायता करना तथा नगर के अभिलेखों (Pecords) को सुरक्षित रखना है।

(ii) कोर्ट ऑफ कॉमन कौंसिल—इसके पास वास्तविक अधिकार होते हैं। इसमें कोर्ट ऑफ एल्डरमैन के 26 सदस्य तथा

260 अन्य सदस्य होते हैं। यह लन्दन शहर के लिये उप-विधियाँ (By Laws) बनाती है तथा समस्त प्रशासनिक कार्यों की देखभाल करती है। यह भी अपना कार्य समितियों की सहायता से करती है।

(iii) कोर्ट आफ कामन हाल—यह सभी मतदाताओं की खुली सभा का नाम है। लॉर्ड मेयर का चुनाव कोर्ट ऑफ कॉमन हाल द्वारा एल्डरमैनों में से किया जाता है जो कि शैरिफ (Sheriffs) रह चुके हों।

2 लन्दन काउन्टी (County of London)—इसकी स्थापना 1855 में हुई। इसका क्षेत्रफल 117 वर्ग मील है। इसमें 124 पार्षद (Councillors) होते हैं। ये सदस्य अपने सदस्यों में से या बाहर से 20 एल्डरमैन चुनते हैं। सदस्यों का चुनाव 3 वर्ष के लिये होता है तथा एल्डरमैन 6 वर्ष के लिये चुने जाते हैं, परन्तु आधे 3 साल बाद अवकाश ग्रहण कर लेते हैं। सम्पूर्ण परिषद एक अध्यक्ष चुनती है। लन्दन काउण्टी के वही कार्य हैं जो अन्य काउण्टी कौंसिलों के हैं। लन्दन की काउण्टी में 28 बरो हैं।

3 मैट्रोपोलिटन लन्दन (Metropolitan London)—यह एक पुलिस डिस्ट्रिक्ट है। यह 700 वर्ग मील में फैला हुआ है। लन्दन नगर की पुलिस अलग है। यह लन्दन की सभी स्थानीय संस्थाओं की पुलिस व्यवस्था की देखभाल करती है। इसका प्रधान एक पुलिस कमिश्नर होता है।

स्थानीय संस्थाओं पर केन्द्रीय नियन्त्रण

इंगलैण्ड में एकात्मक शासन व्यवस्था है। ब्रिटिश संसद द्वारा ही स्थानीय संस्थाओं का निर्माण किया जाता है। संसद ही उनके अधिकारों में वृद्धि या कटौती कर सकती है अथवा उनका पुनर्गठन कर सकती है। केन्द्रीय सरकार का प्रत्येक विभाग अपने विषय से सम्बन्धित कार्यों पर और स्थानीय संस्थाओं पर नियन्त्रण रखता है। यह नियन्त्रण निम्न प्रकार रखा जाता है—

(i) ऐसे अधिनियम पारित करके जिनसे स्थानीय संस्थाओं के स्वरूप का पुनर्गठन हो।

(ii) स्थानीय संस्थाओं के कार्यों की देखभाल करना तथा उनसे आवश्यक सूचनायें तथा कागज प्राप्त करना।

(iii) किसी स्थानीय संस्था के कार्यों के सन्तोषप्रद न होने पर आर्थिक सहायता देना बन्द कर देना।

(iv) कुशलतापूर्वक कार्य न करने पर अधिकारों में वृद्धि न करना।

(v) प्रत्येक स्थान के लिए स्थानीय संस्था के स्वरूप को [illegible] करना।

(vi) ऋण लेने की आज्ञा प्रदान न करना।

(vii) विशेष कार्य पूरे करने की आज्ञा प्रदान करना।

(viii) कर्मचारियों की नियुक्ति व सेवा की शर्तों के लिए नियम बनाना।

(ix) निरीक्षकों से इनके द्वारा किये गये खर्च की जाँच करना।

स्थानीय संस्थाओं पर केन्द्र का नियन्त्रण बढ़ता जा रहा है। आज की बदली हुई परिस्थितियों में यह आवश्यक हो गया है, परन्तु यह नियन्त्रण इतना अधिक नहीं होना चाहिए जिससे स्थानीय संस्थाओं का वास्तविक स्वरूप ही समाप्त हो जाय।

स्थानीय संस्थाओं के आय के साधन—इनकी आमदनी के दो प्रमुख स्रोत हैं (1) स्थानीय संस्थाओं द्वारा लगाये गये कर (2) सरकारी अनुदान। इनके अलावा स्थानीय संस्थाओं को लाइसेंस, फीस, जुर्माने, ब्याज, किराये, व व्यापार से भी आय होती है। सरकार की अनुमति से ऋण लेने का अधिकार भी दिया जाता है तथा अनेक व्यक्तियों व संस्थाओं से भी दान के रूप में आय होती है।

सरकार द्वारा विभिन्न करों की आय का कुछ प्रतिशत इन्हें दिया जाता है तथा विशेष प्रयोजन के लिए विशेष अनुदान (Special Grant) भी दिया जाता है।

महत्वपूर्ण प्रश्न

1 इंगलैण्ड में स्थानीय शासन के संगठन व कार्यों की व्याख्या कीजिये।

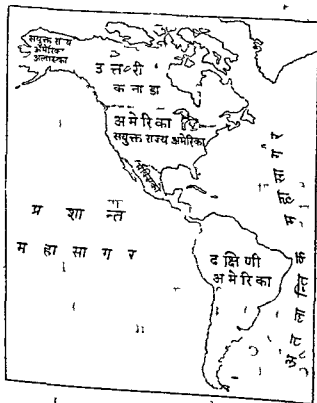
2 स्थानीय संस्थाओं के महत्व पर प्रकाश डालते हुये इन पर केन्द्र द्वारा नियन्त्रण करने के तरीकों पर भी प्रकाश डालिये।

अमेरिका का संविधान

1

श्रीराम सयुक्त राज्य अमेरिका की एक राष्ट्र के रूप मे उत्पत्ति

Shyam Sunder Sharma

स रा अमेरिका की भौगोलिक स्थिति—सयुक्त राज्य अमेरिका को नित्य प्रति की भाषा मे सक्षिप्तता के विचार से अमेरिका कह देते हैं। परन्तु अमरिका मे व सयुक्त राज्य अमेरिका में एसा अन्तर है जसा एशिया व भारत म है। जिस प्रकार एशिया महाद्वीप मे एक देश या राज्य भारत है उसी तरह से उत्तरी अमेरिका महाद्वीप मे कुछ राज्यो का एक सगठन है जिसको सयुक्त राज्य अमेरिका (United States of America) नाम दिया गया है। उसके उत्तर म कनाडा और दक्षिण मे मैक्सिको है।

स रा अमेरिका का निर्माण—अपने वतमान स्वरूप म अमरिका का जन्म सन् 1776 मे हुआ जब उत्तरी अमेरिका के तेरह उपनिवेशो ने मिलकर इगलण्ड के राजा के विरुद्ध स्वतत्रता-युद्ध प्रारम्भ किया।

तेरह उपनिवेश[1] इंगलैण्ड के राजा की अधीनता में थे, और नियमित रूप से उसको कर दिया करते थे। इन उपनिवेशों की स्थापना इंगलैण्ड से आए हुए लोगों ने ही समय समय पर की थी। जब इंगलैण्ड की आबादी बढ़ने लगी और व्यापारिक क्षेत्र में लाभ के अवसर कम होते चले गए तो इंगलैण्ड के लोग दूसरे देशों में जाकर बसने लगे। ऐसे ही लोगों ने इंगलैण्ड की रानी एलिजाबेथ प्रथम[2] के समय में उत्तरी अमेरिका जाकर सन् 1607 में सबसे पहले उपनिवेश की स्थापना की। रानी एलिजाबेथ क्योंकि अविवाहित (अर्थात् Virgin) थी इसलिए अपनी रानी के नाम पर उन्होंने इस उपनिवेश का नाम वर्जीनिया (Virginia) रखा। इसी प्रकार से धीरे धीरे एक के बाद एक उपनिवेश स्थापित होते चले गए। समय के ख्याल से तेरह उपनिवेशों में अंतिम उपनिवेश जॉर्जिया (Georgia) था जिसको सन् 1732 में बसाया गया था जबकि इंगलैण्ड में राजा जॉर्ज द्वितीय (George II) का शासन था। प्रथम उपनिवेश की स्थापना के समय से इंगलैण्ड में बहुत महत्वपूर्ण संवैधानिक परिवर्तन हो चुके थे। वहाँ के राजा या रानी के अधिकार अब पार्लियामेंट के हाथ में जा चुके थे। अमेरिका के तेरह उपनिवेशों के लोग इंगलैण्ड के राजा के प्रति तो वफादार थे परन्तु उनको यह बात बहुत अरुचिकर थी कि इंगलैण्ड की पार्लियामेंट उनके ऊपर कर लगाती है और कानून लागू करती है। सन् 1773–74 में जार्ज तृतीय के शासन काल में पार्लियामेंट ने उपनिवेशों पर लगाए गए करों में और वृद्धि कर दी। इस कर-वृद्धि ने पुराने असन्तोष की दबी हुई आग में चिनगारी पैदा की और उपनिवेशों के निवासियों में एक उत्तेजना जागृत की। सब उपनिवेशों ने निश्चय किया कि इंगलैण्ड के विरुद्ध मुहिम प्रारम्भ कर ही देनी चाहिए। इंगलैण्ड इन सब उपनिवेशों का समान रूप से शत्रु था और इसीलिए इन सबका संगठित हो जाना स्वाभाविक था। एक समय जो उपनिवेश एक दूसरे से बिल्कुल अलग

---

1 इन तेरह उपनिवेशों के नाम इस प्रकार थे –(1) न्यू हैम्पशायर (New Hampshire), (2) मैसाचूसेट्स (Massachusetts), (3) न्यू यार्क (New York), (4) न्यू जर्सी (New Jersey), (5) वर्जीनिया (Virginia) (6) नॉर्थ करोलिना (North Carolina), (7) साउथ कैरोलिना (South Carolina), (8) जॉर्जिया (Georgia), (9) कनेक्टीकट (Connecticut) (10) रोड आइलैण्ड और प्रॉविडेन्स प्लान्टेशन्स (Rhode Island and Providence Plantations) (11) पेनसिल्वानिया (Pennsylvania), (12) डेलावेयर (Delaware), (13) मैरीलैण्ड (Maryland)

2 आज कल इंगलैण्ड में रानी एलिजाबेथ द्वितीय का शासन है।

थे, इगलण्ड के विरोध म एक दूसरे के बहुत निकट आ गए। इस पारस्परिक निकटता को ही सयुक्त राज्य अमेरिका के निर्माण का श्रेय प्राप्त है।

सन 1776 का स्वतन्त्रता-युद्ध व सघ की स्थापना—सन् 1773-74 म इगलण्ड की पालियामट के द्वारा उपनिवेशा पर लगाए गए करो मे वृद्धि क कारण असतोष की जो चिनगारी भडकी उसी का परिणाम 1776 का स्वतन्त्रता युद्ध था। अब उपनिवेशो ने मिलकर एक नारा लगाया—'प्रतिनिधित्व नहीं तो कर भी नहीं' (No taxation without repre sentation)। उपनिवेशो के लोगो का कहना यह था कि इगलण्ड की पालियामेंट म उपनिवेशा की जनता का तो कोई प्रतिनिधित्व था नही, फिर उसको उपनिवेशों की जनता पर कर लगाने का क्या अधिकार था। यही कारण था उपनिवेशों की जनता को एक सूत्र म पिराने के लिय नताओ ने यह नारा लगाया था—'No taxation without representation'। सारे उपनिवेशा के प्रतिनिधियों की एक बैठक पनसिल्वानिया उपनिवेश की राजधानी फिलडलफिया में सन 1774 मे बुलाई गई। इस बठक को प्रथम महाद्वीपीय सघ (First Continental Congress) के नाम से जाना जाता है। इस सम्मेलन में बढाए गए करो मे उत्पन्न असतोष की स्थिति पर विचार किया गया और इस बात पर सोच विचार हुआ कि इगलण्ड का विरोध किस प्रकार किया जा सकता है। इस बठक म उठाई गई बातो पर आगे विचार करने के लिए सन 1775 म द्वितीय महाद्वीपीय सघ (Second Continental Congress) की बठक बुलाई गई। इस सम्मेलन के पहले ही मैसाचूसट्स उपनिवेश और इगलण्ड में युद्ध के शख बज चुके थे इसलिए द्वितीय महाद्वीपीय सघ ने सारे उपनिवेशों को युद्ध के लिए आह्वान दिया और इस बात का निश्चय किया कि सारे उपनिवेशो के द्वारा मिलकर एक सयुक्त सेना बनाई जाएगी जो इगलण्ड के विरुद्ध स्वतन्त्रता-युद्ध लडेगी। इस बैठक म ही निश्चय किया गया कि जाज वाशिगटन[1] सारे उपनिवेशों की सयुक्त-सेना के प्रधान सेनापति होंगे। 4 जुलाई सन् 1776 को उपनिवेशा की ओर से स्वतन्त्रता-घोषणा (Declaration of Independence) प्रसारित की गई और इगलैण्ड के विरुद्ध पूरी तरह से युद्ध प्रारम्भ कर दिया गया। स्वतनता की यह घोषणा अमरिका के इतिहास मे तथा प्रजातन्त्र और व्यक्ति स्वातन्त्र्य के इतिहास म अपना विशिष्ट स्थान रखती है। वह घोषणा इस प्रकार है "हम इन सत्यो को स्वय सिद्ध मानते हैं कि सब मनुष्य समान उत्पन्न हुए हैं, उनके विधाता ने उन्हें कुछ अनपहरणीय अधिकारों म सम्पन्न किया है, और

---

1 यही जाज वाशिगटन बाद म चलकर सयुक्त राज्य अमेरिका के प्रथम राष्ट्रपति बने और उन्ही के नाम पर अमरिका की राजधानी वाशिगटन (Washington) बनाई गई।

उनमें जीवन, स्वतन्त्रता और सुख प्राप्ति के प्रयत्न भी हैं। इन अधिकारों को सुरक्षित करने के लिए ही मनुष्यों में राज्य-पद्धतियों की स्थापना होती है और उनको उचित न्यायाधिकार भी नागरिकों की अनुमति से प्राप्त होते हैं। जब कभी कोई शासन इन उद्देश्यों का विध्वंसकर्ता बन जाए, तब लोगों का अधिकार है कि वे उसे बदल दें या समाप्त करें, और एक नए शासन की स्थापना करें, उसका आधार ऐसे सिद्धान्तों पर रखें और उसके अधिकारों का संगठन इस रूप में करें जिससे उनको अपनी सुरक्षा और सुख समृद्धि स्थायी रहने की सबसे अधिक आशा हो।[1] उपरोक्त घोषणा के आधार पर जो युद्ध सन् 1776 में इंगलैण्ड व अमेरिका के तेरह उपनिवेशों में प्रारम्भ हुआ वह सन् 1783 तक चलता रहा। उपनिवेशों की जनता के दिमाग में यह बात घर कर गई थी कि शासन ऐसा होना चाहिए जैसा कि नागरिक चाहते हैं। इस भावना से प्रेरित होकर सब रियासतें मिलकर इंगलैण्ड शासन के जुए को उतार डालने के लिए तैयार हो गए थे। अन्त में इनकी विजय हुई। 3 सितम्बर सन् 1783 को इंगलैण्ड से व उपनिवेशों से शान्ति समझौता हुआ और इंगलैण्ड के शासक द्वारा स्वीकार कर लिया गया कि तेरह उपनिवेशों पर इंगलैण्ड का कोई भी अधिकार शेष नहीं रहेगा और उनको प्रभुता सम्पन्न राज्यों का स्तर प्राप्त होगा।

स्वतन्त्रता युद्ध के समय उपनिवेशों के संघ की व्यवस्था—जैसा कि ऊपर उल्लेख है तेरह उपनिवेशों में समान रूप से इंगलैण्ड के विरुद्ध भावना होने के कारण वे एक दूसरे के समीप आ गए थे। परिणाम स्वरूप सन् 1774 व सन् 1775 में उपनिवेशों के प्रतिनिधियों की बैठक हुई थी। युद्ध प्रारम्भ होने के बाद सारे उपनिवेशों को इस बात की और आवश्यकता अनुभव हुई कि मिलकर एक स्थायी संघ की स्थापना करनी जाए। 12 जून 1776 को द्वितीय महाद्वीपीय संघ (Second Continental Congress) ने एक समिति का निर्माण किया जिसको उपनिवेशों के परिसंघ (Con-

---

1 The Declaration of Independance of July 4, 1776—"We hold these truths to be self-evident, that all men are created equal that they are endoured by their creator with certain inalienable rights that among these are Life, Liberty and the persuit of Happiness—that to serve these rights governments are instituted among men deriving their just powers from the consent of the governed that whenever any form of Government becomes destructive of these ends it is the right of the people to alter or abolish it, and to institute new Government laying its foundation on such principles and organizing its powers in such forms as to them shall seem most likely to effect their safety and happiness

federation)[1] की रूपरेखा तयार करने का काम सौंपा गया। उस समिति न परिसघ की जा रूप रखा तैयार की और बा॰ मे जिसको काग्रेस (Second Continental Congress) न स्वीकार किया उसको परिसघ के अनुच्छेदा (Articles of Confederation) के नाम से पुकारा जाता है। इन्ही अनुच्छेदो म से पहल अनुच्छेद न परिसघ को सयुक्त राज्य अमेरिका (United States of America) नाम दिया। परिसघ के परिच्छेदा (Articles of Confederation) का ही हम सयुक्त राज्य अमेरिका का पहला सविधान कह सकते हैं।

परिसघ, जिसन उपनिवशा मे 'सुदृढ सघीय मित्रता (Firm League of Friendship) कायम की थी की स्थापना से पहले अमेरिका के इन तेरह उपनिवशो म कोई एकता नही थी और कोई राजनतिक सबध नही थे। नीव क अभाव म काग्रस द्वारा स्थापित व्यवस्था भी तेरह उपनिवेशो म कोई एकता की भावना विकसित न कर पाई। सघीय व्यवस्था वडी निबल थी। एलक्जन्डर हैमिल्टन (Alexander Hamilton) जा तेरह राज्यो का पूरी तरह से सगठित देखना चाहता था, इस व्यवस्था से वडा दु खी था। व्यवस्था से उत्पन्न तात्कालिक स्थिति का वह उपनिवेशा के दुर्भाग्य का चिह्न मानता था।[2] जब तक युद्ध चलता रहा तब तक तो वह दुबल व्यवस्था भी किसी न किसी प्रकार काम करती रही, परन्तु युद्ध समाप्त हात ही उपनिवश आपस म झगडन लगे और व्यवस्था की कमजोरियाँ स्पष्ट होकर व्यवस्था मे परिवतन की आवश्यकता को सिद्ध करन लगी।

सन 1776 मे स्थापित परिसघीय व्यवस्था (Confederation) की दुबलताएँ और परिणाम—परिसघीय-व्यवस्था का न ता काइ आदर करता था और न उसका कोई कहना मानना था। परिसघीय-व्यवस्था के मच के रूप म एक काग्रेस (Congress) नाम की सभा की आयोजना की गई थी। सारे उपनिवशों के प्रतिनिधियो का मिला कर काग्रेस का निर्माण किया गया था। प्रत्यक उपनिवश का एक मत देने का अधिकार दिया गया था। विशेष बात जा थी वह यह थी कि काग्रेस क अतिरिक्त परिसघीय-व्यवस्था म शासन का कोई और अग न था। और स्वय काग्रेस भी बहुत सी दुबलताओ से ग्रसित थी।

---

1 Confederation (परिसघ) उस सघ (Federation) को कहत हैं जिसम इकाइयों का सगठन बहुत अधिक सुदृढ नही होता।

2 National disorder poverty and insignificance form a part of the dark catalogue of our public misfortunes (*Alexander Hamilton* The Federalist No 15)

सबसे बड़ी दुर्बलता तो कांग्रेस की यह थी कि इसको केवल सलाह देने का अधिकार था। अपने निर्णयों को उपनिवेशों के ऊपर कार्यान्वित करने का कोई अधिकार इसको प्राप्त नहीं था। यदि कोई उपनिवेश इसकी बात को नहीं मानता था तो भी इसको यह शक्ति प्राप्त नहीं थी कि अपनी बात मनवाने के लिए उस उपनिवेश को मजबूर कर सके। कांग्रेस उपनिवेशों से धन की मांग कर सकती थी परन्तु उपनिवेशों को धन देने के लिए विवश नहीं कर सकती थी। किसी अन्य राज्य के साथ यह उपनिवेशों की ओर से संधि तो कर सकती थी पर यह इसकी शक्ति से बाहर था कि उपनिवेशों को संधि की शर्तों के अनुसार व्यवहार करने के लिए मजबूर कर सके। इसकी कमजोरी के विषय में अपने विचार प्रकट करते हुए मुनरो ने कहा है—"परिसंघ बहुत कमजोर था क्योंकि इसमें उन चार बातों का अभाव था जिनका प्रत्येक राष्ट्रीय सरकार के पास होना अनिवार्य होता है: कर द्वारा आय प्राप्त करना, ऋण लेना, व्यापार को नियन्त्रित करना, एवं आत्म रक्षा के लिए सेना को संगठित करना तथा उसका पोषण करना।"[1]

परिसंघीय व्यवस्था की दुर्बलताओं का प्रभाव सभी लोगों पर पड़ा, विशेष रूप से मतिहरों को, व्यापारियों को, वित्त स्वामियों को और उद्योगपतियों को इससे प्रभावित होकर नुकसान उठाना पड़ा। इंगलैंड के विरुद्ध युद्ध चलाने के हेतु जिन धनिकों ने संघ को आर्थिक सहायता ऋण के रूप में दी उनको रुपया वापिस न मिल सका। जनता से लिए गए ऋण का सूद देने योग्य भी संघीय सरकार नहीं थी। व्यापारियों का अपना व्यवसाय ठप होता नजर आ रहे थे क्योंकि कांग्रेस इतनी सशक्त नहीं थी कि उनके व्यापार का विदेशी व्यापार के मुकाबले में संरक्षण प्रदान कर सकती। केवल इतना ही नहीं उपनिवेशों के पारस्परिक व्यापारिक झगड़ों को भी कांग्रेस सुलझा नहीं पाती थी। युद्ध के परिणाम स्वरूप उपनिवेशों में बहुत मुद्रा स्फीति हुई और इसीलिए सिक्कों की कीमतें बहुत अधिक गिर गई। उपयोग की वस्तुओं की कीमतें इतनी अधिक ऊपर चढ़ गई कि जनसाधारण का नित्य-प्रति का जीवन बड़ा कठिन हो गया। एक उपनिवेश में तो लोगों ने इन्हीं सारी परेशानियों से त्रस्त होकर विद्रोह तक कर दिया।

सारी परेशानियों को देखते हुए सबके दिमाग में यह बात घर करती गई कि उपनिवेशों की आन्तरिक शान्ति व व्यवस्था बनाए रखने के लिए तथा

1 'The confederation was especially weak because it lacked four things which every strong national government must possess ability to raise revenues by taxation to borrow money to regulate commerce and to provide adequately for the common defence by raising and supporting armies
—W B Munro

उपनिवेशो म पारस्परिक स्नेह व सदिच्छा पदा करने के लिए एक शक्तिशाली केन्द्र व सघीय व्यवस्था की बडी आवश्यकता है। सन् 1786 तक स्थिति ऐसी हो गई कि ऐसा मालूम पडता था कि सारे उपनिवेश गृह-युद्ध की होली खेल कर ही रहेंगे। जाज वाशिगटन (George Washington) व एलैक्जेंडर हैमिल्टन (Alexander Hamilton) इत्यादि नेतागण जो बडे राष्ट्रवादी थे और उपनिवेशो के सगठन मे विश्वास रखते थे सोचने लगे कि परिसघ के अनुच्छेदो मे सशोधन होना चाहिए और एसा करके एक सुदृढ़ सघ की स्थापना की जानी चाहिए। मरीलैण्ड (Maryland) व वर्जीनिया (Virginia) नाम के दो उपनिवेशो म व्यापारिक जहाज चलाने के मामले को लेकर सघष चल रहा था। इस सघष को सुलझाने के लिए पाँच राज्यो[1] का जो एक सम्मेलन हुआ उसमे एलैक्जडर हैमिल्टन भी एक भागीदार था। उसने सम्मेलन में भाग लेने वाले अपने सारे सहयोगियो के दिमाग मे यह बात बठाई कि *व्यापारिक जहाज का मामला अय मामलो म इतना उलभा हुआ* है कि अलग से उस पर विचार करना निरथक होगा। और यदि अन्य मामलों पर भी विचार करना है तो सम्मेलन मे सभी राज्यो के प्रतिनिधियो को आमन्त्रित किया जाना चाहिए। सम्मेलन म आए प्रतिनिधियो ने अपने इस राष्ट्रवादी नेता की बात को माना तो परन्तु हिचकिचाहट के साथ। खैर ! जसे भी माना हो माना तो, और इसका परिणाम यह हुआ कि पैनसिल्वानिया की राजधानी फिलडेलफिया (Philadelphia) म परिसघ की स्थापना करने वाले अनुच्छेदो म आवश्यक परिवतन करने हेतु 2 मई 1787 को एक सम्मलन बुलाना निश्चित हुआ।

फिलैडेलफिया (Philadelphia) की प्रसिद्ध सभा (Convention) तथा सयुक्त राज्य अमेरिका के वतमान सविधान का सृजन—परिसघ के अनुच्छेदो (Articles of Confederation) मे परिवतन करने हेतु सम्मेलन बुलाने का निश्चय हो जाने के बाद नेतागणो को इस बात के लिए प्रयत्न करना शेष था कि सम्मेलन या सभा (Convention) सफलता प्राप्त करे। राष्ट्रवादी व सुदृढ सघ के समथकों जसे हैमिल्टन वाशिगटन तथा बैंजामिन फैंकलिन (Benjamin Franklin) इत्यादि ने राज्यो की विधान सभाओं को समझा बुझाकर सभा के हेतु राज्यों के प्रतिनिधि भेजने के लिए तैयार किया। फिर भी तरह राज्यो म से बारह राज्यों ने ही प्रतिनिधि भेजे। वह राज्य जिसने प्रतिनिधि भेजना स्वीकार नही किया रोडे आइलैण्ड और प्रॉविडैंस प्लैंटेशन (Rhode Island and Providence Plantation) था। उसके ऐसा निणय

1 सन् 1783 मे स्वतन्त्रता-युद्ध मे विजय प्राप्त करने के पश्चात् इगलड की आधीनता में रहने वाले अमेरिका के तेरहा उपनिवेश अब राज्य की श्रेणी में आ गए थे।

संघ का कारण था। उनका यह डर था कि कहीं सुदृढ़ संघ बनने पर उनको अपनी प्रभुसत्ता से हाथ न धोना पड़े। बारह राज्यों ने जिन्होंने प्रतिनिधि भेजने का निश्चय किया था 73 प्रतिनिधि चुने थे परन्तु सभा में केवल 55 प्रतिनिधियों ने भाग लिया।

जिस सभा में इन 55 प्रतिनिधियों ने भाग लिया उसको फिलेडेल्फिया की सभा (Philadelphia Convention) के नाम से पुकारा जाता है। यह सभा पेनसिल्वानिया राज्य की राजधानी फिलेडल्फिया नगर के स्वतन्त्रता भवन (Independence Hall) में 15 मई सन् 1787 को प्रारम्भ हुई। इस सभा की अध्यक्षता करने के लिए वर्जीनिया राज्य से आए हुए प्रतिनिधि जॉर्ज वाशिंगटन (George Washington) को चुना गया। यह भी तय कर लिया गया कि एक राज्य से चाहे कितने ही प्रतिनिधि सभा में भाग लेने के लिए आए हों प्रत्येक राज्य को एक ही मत (Vote) प्राप्त होगा। वास्तव में सभा जो बुलाई गई थी उसका काम यह था कि परिसंघ के अनुच्छेदों (Articles of Confederation) में आवश्यक परिवर्तन किए जाएं। परन्तु प्रतिनिधियों ने जब परिसंघ के अनुच्छेदों पर विचार करना प्रारम्भ किया तो उन्होंने यह अनुभव किया कि यदि एक सुदृढ़ संघ की स्थापना करनी ही है तो पहले वाले अनुच्छेदों को संशोधित करने से ही काम नहीं चलेगा बल्कि नए सिरे से एक नवीन संविधान का सृजन आवश्यक होगा। जिन लोगों ने मिलकर नए संविधान का निर्माण किया उनमें प्रमुख रूप से जार्ज वाशिंगटन जेम्स मेडिसन, अलेक्जेन्डर हैमिल्टन बेंजामिन फ्रैंकलिन, एडमण्ड रेंडाल्फ जेम्स विल्सन, गवर्नर मारिस तथा राजर शर्मन के नाम प्रधान हैं। इनमें दोनों तरह के ही लोग थे। कुछ ऐसे जो संघ को बहुत अधिक शक्तिशाली बनाने के पक्ष में थे और अन्य ऐसे जो इकाइयों को ताकतवर देखना चाहते थे। कुछ ऐसे जो व्यवस्थापिका सभा में जनसंख्या के आधार पर प्रतिनिधि निर्वाचित करने के पक्ष में थे और अन्य ऐसे जो छोटे बड़े सब राज्यों को समान प्रतिनिधित्व देने के पक्ष में थे। छोटे एवं बड़े राज्यों से आए प्रतिनिधियों में तीव्र मतभेद था। छोटे राज्यों को आशंका थी बड़े राज्यों के प्रभुत्व की। और बड़े राज्य सनक थे अपना महत्व बनाए रखने में। सभा में खूब विचार विमर्श हुआ संघर्ष के बाद समझौते हुए और अन्त में सात सप्ताह के बाद 17 सितम्बर 1787 को संविधान बनाने का काम समाप्त हो गया। फिलेडल्फिया सभा में संयुक्त राज्यों ने संयुक्त राज्य अमेरिका के नए संविधान पर हस्ताक्षर भी कर दिए। परन्तु संविधान के लागू करने के रास्ते में अभी एक और बाधा थी। संविधान के सातवें व अन्तिम अनुच्छेद में यह प्रावधान था कि नवीन संविधान तब ही लागू किया जा सकेगा जब तेरह राज्यों में से कम से कम नौ राज्य उसको स्वीकार कर लें।

सन् 1787 के श्र त तक केवल तीन राज्यो ने श्रपनी स्वीकृति दी। नवीन सविधान को लेकर चारो श्रोर वाद विवाद चल रहा था। समाचार-पत्र भी श्रपनी श्रपनी विचारधारा के प्रसार म सलग्न थे। कुछ लोगो का सविधान के प्रति विरोधी रुख इसलिए था कि सविधान म कही भी न गरिक श्रधिकारो का उल्लेख नहीं था। सविधान निर्मात्री सभा के प्रतिनिधियो ने यह मान लिया कि श्रधिकारों का उल्लेख निकट भविष्य म कर दिया जायगा। श्र त मे 21 जून 1788 को नौवें राज्य की स्वीकृति प्राप्त की गई। परतु फिर भी जनमत कुछ इस बात का श्राभास दिला रहा था कि सघका निर्माण उस समय हो जब वर्जीनिया तथा न्यूयाक जैस बडे राज्य सहमत हो जायें। जुलाई 1788 म इन दोनो राज्यो ने भी नवीन सविधान को स्वीकार कर लिया। इतना सब होने पर 13 सितम्बर 1788 को नवीन सविधान को लागू करने की विधिवत घोपणा कर दी गई।

सयुक्त राज्य श्रमेरिका का एक नए राष्ट्र के रूप मे जन्म—जिस समय नया सविधान लागू हुश्रा था उस समय सयुक्त राज्य श्रमेरिका की तेरह इकाईयाँ थी। नए सविधान के श्रनुसार 30 श्रप्रल 1789 को शासन-काय प्रारम्भ हुश्रा। इसीलिए इस सविधान को 1789 का सविधान तथा सयुक्त राज्य श्रमेरिका की स्थापना इसी वप को बताई जाती है। 1789 के सविधान में नागरिक श्रधिकारो की कमी थी। श्रागामी दो वर्षों म इमी कारण सविधान म दस सशोधन किए गए श्रौर श्रधिकारा का समावेश कर दिया गया। इस सविधान ने श्रमरिका मे एक श्रादश सघ के निर्माण म योग दिया श्रौर उसका ही प्रभाव है कि सयुक्त राज्य श्रमेरिका एक राष्ट्र के रूप मे श्राज ससार के सामने है। इस सविधान का ही परिणाम है कि जिस सघ का प्रारम्भ श्रतलान्तिक तट पर श्रलघनी पवत स लगे हुए केवल 13 राज्यों ने किया था उसमें श्राज पचास राज्य सम्मिलित व सगठित हैं।[1] यह पचास राज्य श्रतलान्तिक तट से लेकर प्रशात सागर के तट तक विस्तृत हैं। यही कारण है कि थामस जफरसन ने इस सविधान का निर्माण करने वाली सभा को उप-देवताश्रो की समिति (Assembly of demi-gods) का नाम दिया है।

---

1 'The Constitution itself is concise and brief, its general statement of principles has made possible the extension of meanings to foster the growth of the nation from the 13 states clustered on the Atlantic side of the Allegheny Mountains to a flourishing nation of 50 states spanning the North American continent and extending into the Pacifi- P 8 of The Constitution of the United States of Amer; published by the USIS New Delhi-1

वर्तमान में संयुक्त राज्य अमेरिका संसार का सबसे धनी व उन्नतिशील देश है। 1789 में जिस समय संविधान बना था अमरिका कृषि प्रधान प्रदेश था। परन्तु आज जबकि उसका पूर्ण औद्योगीकरण हो चुका है 1789 का संविधान बड़ी सफलता से काम कर रहा है।

अभ्यास के लिए प्रश्न

1. संयुक्त राज्य अमेरिका के संविधान की ऐतिहासिक पृष्ठभूमि की व्याख्या कीजिए।
2. अमरिका में एक नए राष्ट्र का जन्म किन परिस्थितियों में हुआ, सविस्तार लिखिए।
3. संयुक्त राज्य अमरिका की क्रान्ति के क्या कारण थे? संवैधानिक विकास का इतिहास भी बताइए।
4. संयुक्त राज्य अमरिका में आधुनिक संविधान के निर्माण से पहले और स्वतन्त्रता-युद्ध के पश्चात् अमरिका की प्रशासन के दृष्टिकोण से कैसी स्थिति थी? परिसंघ के क्या-क्या दोष थे?
5. संयुक्त राज्य अमरिका के संविधान का निर्माण कैसे हुआ?

2

संयुक्त राज्य अमेरिका के संविधान की विशेषताएँ

संयुक्त राज्य अमेरिका का संविधान मापा, संक्षिप्तता तथा स्पष्टता के दृष्टिकोण से अपना एक विशिष्ट स्थान रखता है। इस संविधान का निर्माण उस समय हुआ था जब कि अमेरिका मे घोडो और बग्घियो का प्रयोग अधिकाश रूप म होता था [1] परन्तु आज जब कि उनका स्थान तेज दौडने वाली मोटरो ने ले लिया है वही पुराना संविधान अमेरिका मे बडी सफलतापूवक प्रयोग म लाया जा रहा है। यह इस संविधान का ही प्रभाव है कि जिन राज्यो म आपस मे कोई मेल नही था व आज इतनी गहरी दोस्ती म बध गए हैं कि बाहरी ससार को उनका केवल सयुक्त रूप ही दिखाई देता है। यदि ऐसे संविधान पर अमेरिका निवासी गर्व करें तो कोई अनोखी बात नही। उनको अपना संविधान इतना प्रिय है कि उसकी मूल प्रति को उन्होंने आज भी अपने राष्ट्रीय ग्र थ रक्षालय मे समाल कर रखा है और उसकी सुरक्षा के लिए उन्होंने हर समय प्रयास किया है। संयुक्त राज्य अमेरिका के संविधान की जो विशेषतायें हैं उनका उल्लेख तो इस अध्याय का उद्देश्य है ही, परतु प्रारम्भ म हम यह भी देख लें कि विद्यार्थियो के लिए इस संविधान का अध्ययन क्या महत्व रखता है। कुछ ऐसी बातें इस संविधान की हैं जो इसके महत्व को स्पष्ट करती हैं।

संयुक्त राज्य अमेरिका के संविधान के अध्ययन का महत्व

1 लिखित संविधानों में सबसे अधिक प्राचीन संविधान है (इसकी समयानुकूलता)

ससार म आज जितने भी लिखित संविधान हैं संयुक्त राज्य अमेरिका का संविधान उन सब मे पुराना है। अन्य लिखित संविधानों म अब तक इतने तथा ऐसे संशोधन हो चुके हैं कि उनका वह पुराना स्वरूप बिल्कुल बदल चुका है, परन्तु अमेरिका के संविधान मे 1789 से आज तक जो संशोधन हुए हैं उनकी संख्या भी कम है और वह संशोधन इस प्रकार के हैं कि संविधान का मूल रूप वैसा ही है जैसा उस पुराने समय मे बनाया गया था। कहा जा सकता है कि इस संविधान मे अत्यधिक स्थिरता है। यद्यपि अमेरिका के सामाजिक व आर्थिक रूप में आमूल-चूल परिवर्तन हुए हैं,

---

1 Late President Franklin D Roosevelt has called the American constitution a relic of horse and

परन्तु संविधान वैसा का वैसा ही है। कितनी समयानुकूलता है इस संविधान में ! जेम्स बैक ने इसीलिए इस संविधान के बारे में कहा है कि 'यह राज्य कार्य पद्धति में एक कौतुक है[1]।' इंगलैंड का प्रसिद्ध प्रधान मंत्री ग्लैडस्टन इसके विषय में कहता है कि यह 'किसी एक समय में व्यक्ति के मस्तिष्क व आशय के द्वारा उत्पन्न सबसे अधिक आश्चर्यजनक कार्य है। इसकी अद्भुतता इस बात में नहीं कि यह सबसे पुरानी शासन पद्धति है बल्कि इस बात में है कि सबसे प्राचीन अपरिवर्तित शासन पद्धति है। इंग्लैंड की पद्धति में कितना अधिक परिवर्तन देखने में आता है। जो पद्धति पहले एकतन्त्रात्मक थी वही अब प्रजातन्त्रात्मक है। फ्रांस में प्रसिद्ध क्रांति के पश्चात् कितनी बार ऐसे रद्दो बदल हुए हैं जिन्होंने पुरानी शासन पद्धति को लुप्त हो कर दिया। सभी और जैसे जर्मनी, जापान, इटली, स्पेन, टर्की इत्यादि में ऐसे संवैधानिक परिवर्तन हो चुके हैं कि उनका प्राचीन संवैधानिक यन्त्र बिल्कुल बदल गया है। अमरिका ही एक ऐसा देश नजर आता है जिसमें अन्य सभी क्षेत्रों में परिवर्तन के बावजूद भी संवैधानिक यंत्र में परिवर्तन नहीं आया है।

2 विविधता में एकता उत्पन्न करने वाली शासन पद्धति—जिस शासन यन्त्र ने अजनबी प्रदेशों में अगाध एकता पैदा की हो, जिस शासन यन्त्र ने एक नया राष्ट्र पैदा किया हो और जिस शासन यन्त्र ने विभिन्नता में एकता पैदा की हो वह शासन यन्त्र स्वाभाविक रूप से अध्ययन के योग्य है। जैसी शासन पद्धति होती है वैसी ही सामाजिक, आर्थिक व अन्य प्रकार की स्थितियां बन जाती हैं। अमरिका का संविधान संघात्मक (Federation) प्रणाली का एक आदर्श नमूना पेश करता है। इस संविधान में केन्द्रीय हस्ती और इकाइयों की स्वतन्त्रता का ऐसा सुन्दर सम्मिश्रण है कि न तो केन्द्र को कभी यह अनुभव होता है कि उसके पास अधिकारों की कमी है और न इकाइयों को यह अनुभव होता है कि उनकी स्वायत्तता पर बन्धन नियन्त्रण है। भारत के विद्यार्थियों को तो यह संविधान अनिवार्य रूप से अध्ययन करना चाहिए क्योंकि यह संविधान उनको ऐसी ही एक पद्धति विकसित करने की प्रेरणा देगा जिसमें विभिन्नता में एकता पैदा हो सके जिसकी हमारे देश में बड़ी आवश्यकता है।

संयुक्त राज्य अमरिका सबसे पहला देश है जिसने आधुनिक समय में संसार के सम्मुख एक संघीय पद्धति प्रस्तुत की। अन्य संघात्मक देशों में उसकी नकल की गई है। यदि इंगलैंड ने संसार को संसदात्मक प्रजातन्त्र दिया तो अमरिका ने संघात्मक पद्धति दी।

---

1 *James Beck* a marvel in state craft in The Constitution of the United States

संविधान की विशेषतायें
(Salient features or chief Chara terist cs)

पनसिल्वानिया राज्य की राजधानी फिलडेल्फिया के राजभवन में 55 आदमियों की सभा ने जो संविधान बनाया था वह सन् 1789 को लागू किया गया। नई शासन-व्यवस्था ने 4 मार्च 1789 को कार्यभार संभाला। इस संविधान की निम्नलिखित वह बातें हैं जिनका अध्ययन करके हमारे मस्तिष्क में अमेरिका के संविधान की रूप रेखा अंकित हो जाती है।

1 इसका लिखित स्वरूप—दो प्रकार के संविधान हो सकते हैं। एक एसे जिनका अधिकांश अलिखित होता है और दूसरे ऐसे जिनका अधिकांश लिखित होता है। पहले प्रकार के संविधानों का सबसे अच्छा उदाहरण है इंगलैंड का संविधान। दूसरे प्रकार के अर्थात् लिखित संविधान ही आज कल ज्यादा पाये जाते हैं। अमेरिका का संविधान एक इसी प्रकार का संविधान है। केवल इतना ही नहीं जैसा ऊपर कहा जा चुका है यह संविधान लिखित संविधानों में सबसे प्राचीन है। इंगलैंड का संविधान कब बना और किसने बनाया कोई बता नहीं सकता, क्योंकि यह एक विकसित संविधान है। यह न एक समय में बना है और न किन्हीं खास लोगों ने इसको बनाया है। परन्तु अमेरिका के संविधान के साथ ऐसी बात नहीं है। इसके विषय में तो प्रत्येक व्यक्ति जानता है कि यह फिलडेल्फिया की सभा में निश्चित 55 आदमियों ने सन् 1787 में बनाकर तयार किया था। अमेरिका के लोग इसी प्रकार के संविधानों को समझने के आदी हैं। वे इंगलैंड के संविधान को वास्तव में संविधान की संज्ञा देने को तयार ही नहीं हैं। थामस पेन जैसे अमेरिकी विद्वानों का यह कहना है कि 'जहां संविधान को प्रत्यक्ष रूप में न प्रस्तुत किया जा सके वहां संविधान जैसी कोई चीज नहीं।'[1] अमेरिका का संविधान इंगलैंड के संविधान की तरह ऐसा नहीं जिसको प्रत्यक्ष रूप में प्रस्तुत न किया जा सके। यह तो किताब की शक्ल में कहीं भी उपलब्ध होता है। इसमें सात धारायें हैं जिनसे अमेरिकी शासन यन्त्र संचालित होता है। तथा आज तक इसमें 25 संशोधन हो चुके हैं। दस संशोधन तो संविधान लागू होने के दो वर्ष के अन्दर ही अन्दर हो गए थे जिनके द्वारा संविधान में अधिकारों का समावेश कर दिया गया और उसके पश्चात् पन्द्रह संशोधन और हो चुके हैं। फिर भी यह समझना भारी भूल होगी कि अमेरिकी शासन यन्त्र केवल सात धाराओं और 25 संशोधनों के आधार पर ही

---

1 Where the constitution cannot be produced in a visible form there is none —*Thomas Paine*

2 पच्चीसवां संशोधन 10 फरवरी 1967 को हुआ जिसके अनुसार राष्ट्रपति की शारीरिक व मानसिक अस्वस्थता के समय उपराष्ट्रपति को कार्यवाहक राष्ट्रपति बनाना निश्चित किया गया है।

चलता है। इसका भी एक अंश अलिखित है परन्तु अलिखित अंश अधिकांश नहीं है और यही कारण है कि अमेरिका का संविधान लिखित संविधानों की श्रेणी में आता है। इंगलैंड के संविधान का अधिकांश अलिखित है इसलिए वह अलिखित संविधान कहा जाता है।

2 इसकी संक्षिप्तता व स्पष्टता—अंग्रेजी की आम कहावत है 'Brevity is the soul of wisdom' संक्षिप्तता में बुद्धिमानी है। अमरिका के संविधान निर्माता शायद इस कहावत से बड़े भारी प्रभावित थे। यही कारण है कि उन्होंने संविधान को बहुत छोटा बनाया है। इसमें केवल सात धाराएं हैं। सात धाराओं से हो सकता है इसकी संक्षिप्तता का स्पष्ट आभास न होता हो। यदि हम दूसरे संविधानों से इसकी तुलना करें तो बात ज्यादा साफ हो जाती है। सोवियत संघ के वर्तमान संविधान में 146 धाराएं, कनाडा के में 147 धाराएं आस्ट्रेलिया के में 128 धाराएं, स्विट्जरलैण्ड के में 123, और भारत के संविधान में 395 धाराएं हैं। केवल इतना ही नहीं अमेरिका का संविधान अन्य देशों के संविधान से छोटा है, यह अमरिका-संघ में सम्मिलित 50 राज्यों में से किसी भी राज्य के संविधान से भी छोटा है। इसको 25 या 30 मिनिट में पढ़ा जा सकता है। इसकी संक्षिप्तता का अनुमान इस बात से लगाया जा सकता है कि जिस प्रकार उत्तर-पुस्तिकाओं के पीछे हमारे देश में राष्ट्रीय-गीत पुराने-नए सिक्कों व बाटों की परिवर्तन तालिका छपी रहती हैं इसी प्रकार अमेरिका में संयुक्त राज्य अमरिका का संविधान छपा रहता है। संविधान की सात धाराओं में से भी सातवीं व अंतिम धारा का वर्तमान शासन-यंत्र से कोई सम्बन्ध नहीं। इस धारा में तो इस बात का उल्लेख है कि किन शर्तों की पूर्ति के बाद यह संविधान लागू किया जाएगा।[1]

विधान निर्माताओं ने छोटा संविधान एक उद्देश्य से बनाया। संविधान जितना बड़ा होता है उसमें उतनी ही दुरूहता आ जाती है और उसकी लोच समाप्त हो जाती है। देश में परिवर्तनों के बावजूद भी वही पुराना संविधान जो सफलता से काम कर रहा है उसका कारण संविधान का छोटा होना ही है। यदि कोई वाक्य संक्षिप्त लिखा हुआ है तो परिस्थितियों की आवश्यकतानुसार उसके अर्थ निकाले जा सकते हैं। परन्तु इसके

1 Article Seven The ratification of the conventions of nine States shall be sufficient for the establishment of this constitution between the States so ratifying the same

Done in convention

In witness whereof we have hereinto subscribed our names.

विपरीत यदि सब बातें खुलासा करके बहुत बडा वाक्य लिखा गया है तो उसका लचीलापन समाप्त हो जाएगा। सविधान मे सशोधनो की आवश्यकता अमेरिका म जो इतनी कम महसूस हुई है उसका कारण उसके सविधान का लचीलापन ही रहा है। इसकी सक्षिप्तता के परिणामस्वरूप ही निहित अधिकारों (Implied Powers) के सिद्धान्त का विकास हुआ है।

सयुक्त राज्य अमेरिका के सविधान का सक्षिप्त होने के साथ-साथ स्पष्टता का भी एक गुण है। सविधान की भाषा स्पष्ट तथा निश्चित है। ओगन का कथन है कि "यह सविधान एक सक्षिप्त अभिलेख है, नमूना है स्वच्छता का व स्थान-स्थान पर कलापूर्ण सदिग्ध प्रारूप कम का।"[1] जहा सदिग्धता है वहा भाषा की नही बल्कि जानबूझ कर ऐसा लचीलापन प्रत्येक धारा म रखा गया है कि आने वाले समय म लोच की कमी से कोई कठिनाई न हो।

3 इसकी सघात्मकता—सयुक्त राज्य अमेरिका के सविधान को सघात्मकता (Federalism) का नमूना कहा जा सकता है। सघात्मक सविधान आज ससार मे जितने दिखाई देते हैं, सबने सयुक्त राज्य अमेरिका के सविधान से किसी न किसी रूप मे प्रेरणा प्राप्त की है। प्रोफेसर डाइसी ने एक सघ-शासन के लिए निम्नलिखित तीन तत्वो को आवश्यक बताया है।

(i) अधिकारा का वितरण।
(ii) सविधान की सर्वोच्चता तथा
(iii) एक स्वतन्त्र व सर्वोच्च न्यायालय।

सयुक्त राज्य अमेरिका के शासन यन्त्र मे यह तीनो तत्व पाए जाते हैं। सविधान का निर्माण करने वाली फिलैडेल्फिया सभा के काय का आधार ही यह था कि सघ के व इकाईयों के अधिकारो मे स्पष्ट रूप से विभाजन कर दिया जाए। कौन से अधिकार राज्यो के पास रहेंगे और किन किन अधिकारो को उनके द्वारा सघ शासन को प्रदान कर दिये जायेंगे। इस सभा ने यह तय कर दिया कि प्रत्येक स्थिति मे वह सर्वोच्च होगा जो सविधान कहता है। और सविधान के द्वारा वह स्वीकार कर लिया गया कि सविधान का अर्थ बताने का अन्तिम अधिकार सर्वोच्च-न्यायालय (Supreme Court) को होगा। सर्वोच्च न्यायालय का निर्माण इस ढग से किया गया है कि वह अपना काय स्वतन्त्रता-पूर्वक बिना किसी के प्रभाव म धाए कर सके।

1 The American Political System (1948) p 15

राष्ट्रीय एकता और स्थानीय स्वायत्तता का जितना अच्छा सम्मिश्रण संयुक्त राज्य अमेरिका के संविधान में पाया जाता है अन्यत्र नहीं। अमरिका में जब राष्ट्रपति अब्राहम लिंकन के समय में प्रसिद्ध गृह युद्ध हुआ तो सब ओर यह विश्वास जम सा गया कि संघीय व्यवस्था सफल हो ही नहीं सकती। विभिन्न राज्यों को मिलाकर एक संघात्मक-पद्धति बनाए रखना प्राय असम्भव सा ही है। यहां तक यह मान्यता घर कर गई कि इंगलैण्ड के इतिहासकार फ्रीमन ने तो एक पुस्तक[1] लिख कर इस बात की भविष्यवाणी कर दी कि संयुक्त राज्यों का संगठन ध्वस्त होगा और उसके पश्चात् कोई अन्य संघ न बनेगा। परन्तु फ्रीमेन की भविष्यवाणी शत प्रतिशत गलत निकली। गृह-युद्ध के पश्चात् अमरीकी संघ और भी सुदृढ हो गया और उसके पश्चात् संसार में कितने ही और संघ बने और बन रहे हैं।

परन्तु यह ध्यान रखना चाहिए कि अमरिका की संघात्मक पद्धति ऐसी नहीं जैसी भारत की है। भारत में पहले एकात्मक पद्धति थी बाद में संघ बनाया गया। इसके लिए अधिकारों का बटवारा किया गया। केन्द्रीय सरकार ने इकाइयों की सरकारों को अधिकार दिए। इकाइयों की सरकार के पास प्रदत्त (Delegated) अधिकार आए और अवशिष्ट शक्तियाँ (Residuary Powers) केन्द्रीय सरकार के पास रह गई। यही कारण है कि भारत में केन्द्रीय शासन ज्यादा शक्तिशाली है। अमरिका में जब संघ का निर्माण हुआ तो इकाइयाँ एक दूसरे से बिल्कुल स्वतन्त्र थीं। संघ बनाने के लिए उन्होंने अधिकारों का प्रदान किया। प्रदत्त अधिकार संघीय शासन के पास आए और अवशिष्ट शक्तियाँ राज्यों के पास रहीं। अमरिकी संविधान के दसवें संशोधन में इस बात को स्पष्ट किया गया है। 'जो शक्तियाँ संविधान ने संयुक्त राज्य अमरिका को प्रदान नहीं की हैं न जिनके बारे में संविधान ने राज्यों को देना अस्वीकृत किया है, वे सब शक्तियाँ राज्यों के लिए अथवा प्रजा के लिए सुरक्षित हैं। यद्यपि समय की आवश्यकता ने अमेरिकी संघ को बड़ा शक्तिशाली बना दिया है और वह अब ऐसा नहीं रहा है जैसा पहले कभी था, परन्तु फिर भी वह संविधान के दृष्टिकोण से ऐसा शक्तिशाली नहीं जैसा भारत का संघ शासन है। भारत में संघ शासन का प्रादुर्भाव कुछ अस्वाभाविक तरीके से हुआ है। यहाँ एकात्मकता का विच्छिन्न करके संघ का निर्माण किया गया है जबकि अमरिका में अलग अलग राज्यों को एक सूत्र में बांधने के लिए संघ का निर्माण हुआ है। इसीलिए संयुक्त राज्य का प्रादुर्भाव बड़े स्वाभाविक ढंग से हुआ है।

---

1 A History of Federal Government from the Foundation of the Achean League to the Disruption of the United States' —*Freeman (1863)*

4 इसकी कठोरता—कठोर (Rigid) सविधान वह होता है जिसम सवधानिक सशोधन करने के लिए साधारण कानून बनाने की प्रणाली से भिन्न प्रणाली प्रयोग म लाई जाती है। अमेरिका का सविधान ऐसा ही है जिसम साधारण कानून बनाने की पद्धति म और सवैधानिक कानून बनाने की पद्धति म अन्तर है। परन्तु क्योकि यह अन्तर दूसरे देशो के मुकाबले मे बहुत ज्यादा है इसलिए इस सविधान को कठोरो म भी कठोर सविधान कहा जाता है। यही कारण है कि अमेरिका के सविधान मे अभी तक केवल 25 सशोधन हुए हैं। इन 25 सशोधना म भी दस सशाधन तो सविधान लागू होने के दो वष के अन्दर अधिकार पत्र का समावेश करने के लिए ही कर दिए गए थे। उसके पश्चात् 1791 स लेकर आज[1] तक उसम उन पहले 10 सशोधनो को निकाल कर केवल 15 सशोधन और हुए हैं। भारत मे जब कि सशोधनो का औसत वष मे एक बार का रहा है अमेरिका के सशोधन की कठोरता का अनुमान लगाया जा सकता है। कठोरता के सदभ म यदि इस बात का भी अध्ययन कर लिया जाए कि यह सशोधन की प्रणाली क्या है तो कठोरता और भी स्पष्ट हो जाएगी।

सविधान के अनुसार देश के जो साधारण कानून बनते हैं वह काग्रेस के साधारण बहुमत से बनते हैं। काग्रेस वहा की व्यवस्थापिका का नाम है। यह द्विसदनात्मक है। एक सदन का नाम है प्रतिनिधि सभा और दूसरी सभा का नाम है सीनेट। साधारण कानून बनाने क लिए प्रतिनिधि सभा व सीनेट के सदस्यो के साधारण बहुमत की आवश्यकता होती है। परन्तु सवधानिक कानून बनाने के लिए साधारण बहुमत से काम नही चलता। उसके लिए जो पद्धति काम म लाई जाती है सयुक्त राज्य अमेरिका के सविधान की धारा पांच में उसका उल्लेख है।

"काग्रेस के दोनों भवन जब कभी दो तिहाई बहुमत से आवश्यक समझें, सविधान म सशोधन प्रस्तुत कर सकेंगे, या विभिन्न राज्या की दो-तिहाई व्यवस्थापिकाओ की प्राथना पर सशोधन प्रस्तुत करन हेतु काग्रेस एक सम्मलन बुलाएगी। दोनों दशाओ में प्रस्तुत सशोधन विभिन्न राज्यो की तीन-चौथाई *व्यवस्थापिकाओ की या तीन चौथाई राज्यों की सभाओ (Conventions)* की स्वीकृति प्राप्त कर लेने पर सब प्रकार से इस सविधान के वध अग बन जाएँगे। (दोनो मे से कौन सी विधि प्रयोग में लाई जाएगी इस बात को काग्रेस तय करेगी)'

उपरोक्त पद्धति का यदि विश्लेपण किया जाए तो स्पष्ट होता है कि सशोधन की प्रणाली की दो अवस्थाएँ हैं। पहली सशोधन के प्रस्ताव का

1 अप्रेल 1968 तक।

प्रस्तुत किया जाना और दूसरा संशोधन का स्वीकार किया जाना। पहली अवस्था को प्रस्तावित (Initiation) करने की अवस्था और दूसरी को स्वीकृति (Ratification) की अवस्था कहा जा सकता है। इन दोनों अवस्थाओं को निम्नलिखित रूप से स्पष्ट किया जा सकता है।

संविधान में संशोधन करने के लिए प्रस्ताव रखना (Initiation)—संयुक्त राज्य अमेरिका के संविधान की पाँचवीं धारा में जैसा उल्लेख किया गया है, संविधान में संशोधन का प्रस्ताव दो प्रकार से प्रस्तुत किया जा सकता है।

(i) संयुक्त राज्य अमेरिका की व्यवस्थापिका, जिसको कांग्रेस (Congress) के नाम से पुकारा जाता है अपने दोनों सदनों में अलग-अलग दो-तिहाई बहुमत से इस बात को स्वीकार कर ले कि संविधान में संशोधन की आवश्यकता है तो संशोधन प्रस्तावित समझा जाएगा। अथवा,

(ii) संयुक्त राज्य अमेरिका में 50 राज्य (इकाइयाँ) हैं उनकी दो तिहाई अर्थात् 34 व्यवस्थापिकाएँ यदि इस बात को मान लें कि संशोधन वांछनीय है और इस सम्बन्ध में कांग्रेस से अनुरोध करें तो कांग्रेस उस संशोधन को प्रस्तावित करने के लिए राज्यों की एक विशेष सभा (Convention) बुलाएगी। इस विशेष सभा के द्वारा बहुमत से यह स्वीकार किए जाने पर कि संशोधन होना चाहिए संशोधन प्रस्तावित समझा जाएगा।

उपरोक्त दो तरीकों में से कोई भी एक तरीका संविधान में संशोधन के लिए प्रस्ताव रखने के उद्देश्य से प्रयोग में लाया जा सकता है। जब संशोधन अपनी इस पहली अवस्था में से होकर निकल आता है तो उसको दूसरी अवस्था में रखा जाता है।

संविधान में संशोधन के प्रस्ताव की स्वीकृति (Ratification)—संविधान में संशोधन की स्वीकृति भी दो प्रकार से की जा सकती है। दो प्रकार की पद्धतियों में से कौन सी पद्धति एक संशोधन के लिए काम में लाई जाएगी इसका निर्णय संयुक्त राज्य अमेरिका की कांग्रेस करेगी।

(i) अमेरिकी संघ के 50 राज्यों की व्यवस्थापिकाओं (Legislatures) में से तीन-चौथाई अर्थात् 38 व्यवस्थापिकाएँ यदि प्रस्तावित संशोधन को स्वीकार करें तो संविधान में वह संशोधन जोड़ दिया जाता है।

(ii) अमेरिकी संघ के 50 राज्यों की व्यवस्थापिकाओं द्वारा संशोधन पर विचार करने हेतु ही बुलायी गयी तीन चौथाई अर्थात् 38 सभाएँ यदि संशोधन को स्वीकार कर लें तो वह संविधान का एक अंग बन जाता है।

संशोधन के लिए जो उपर्युक्त दो व्यवस्थाएँ हैं उनका अध्ययन कर लेने पर यह नहीं समझ लेना चाहिए कि अमेरिका के संविधान में किसी भी प्रकार का संशोधन किया जा सकता है। संयुक्त राज्य में सम्मिलित राज्यों के हितों की सुरक्षा के दृष्टिकोण से कांग्रेस तथा राज्यों की व्यवस्थापिकाओं के संशोधन करने के अधिकार पर संविधान ने कुछ नियन्त्रण भी लगाए हैं। बिना किसी राज्य की स्वीकृति के सीनेट में मताधिकार की समानता के अधिकार से उसको वंचित नहीं किया जा सकता और राज्यों की सीमाओं में तब तक परिवर्तन नहीं किए जा सकते जब तक कि सम्बन्धित राज्य अपनी स्वीकृति न दे दें।

अमरीकी संविधान में परिवर्तन चाहे कितनी ही कठिनाई से होता हो और अमरीकी संविधान में चाहे कितने ही कम परिवर्तन हुए हों फिर भी यह न समझना चाहिए कि वह समय के अनुकूल नहीं रहता और रूढ़िवादी है। वास्तव में वहाँ का संविधान बहुत अधिक समयानुकूल बनने की क्षमता रखता है। संविधान की धाराओं में औपचारिक परिवर्तन किए बिना ही वहाँ के लोग अपने संविधान को आवश्यकतानुसार ढाल लेते हैं। समाज की और देश की उन्नति में अमरीकी संविधान कभी अड़चन नहीं बना है। और यह सब अनुकूलता है निहित अधिकारों (Implied Powers) के सिद्धान्त के कारण और संवैधानिक अभिसमयों (Constitutional Conventions) के कारण।

5 शक्तियों का पृथक्करण और अवरोध व सन्तुलन का सिद्धान्त (Theory of Separation of Powers and Theory of Checks and Balances)—फिलडेल्फिया सभा के 55 सदस्यों में से 33 ऐसे थे जो या तो वकील थे और या कानून के ज्ञाता थे। यही कारण था कि वे मॉन्टेस्क्यू के ग्रन्थ 'विधि की आत्मा' (Spirit of Laws) से बड़े प्रभावित थे। यह पुस्तक मॉन्टेस्क्यू जो एक फ्रांसीसी विद्वान था ने तब लिखी थी जब वह 1726 में इंगलैंड गया और उसने यह महसूस किया कि इंगलैंड में शासन की सुचारुता (Effeciency) एवं नागरिकों के अधिकारों की सुरक्षा का रहस्य इंगलैंड के शासन के तीनों अंगों की शक्तियों का पृथक्करण है। मॉन्टेस्क्यू का पुस्तक लिखने का आशय यह था कि लुई चौदहवें जैसे जो यूरोप में निरंकुश शासक हैं उनके शासन की स्वेच्छाचारिता को रोकने के लिए शक्ति पृथक्करण बहुत आवश्यक है। उसकी पुस्तक उस समय तक प्रकाशित हो चुकी थी जब फिलडेल्फिया सभा ने संयुक्त राज्य अमरिका के लिए संविधान का निर्माण किया था। संविधान निर्माता भी इस ओर बड़े सतर्क थे कि कहीं संयुक्त राज्य में निरंकुश शासकों का अवतरण न हो जाए। उनका यह दृढ़ मत था कि संयुक्त राज के लिए ऐसा संविधान बनाया जाए जिसमें शासन के तीनों अंगों की शक्ति

का पूर्ण रूप से पृथक्करण हो। अपने इसी दृढ निश्चय के कारण संविधान-निर्माताओं ने ऐसी पद्धति को अमेरिका में स्थापित नहीं किया जैसा यद्यपि इंगलैंड की है। इंगलैंड में संसदात्मक (Parliamentary) पद्धति है। यद्यपि मॉन्टेस्क्यू ने इंगलैंड की यात्रा करने पर यह अवश्य महसूस किया था कि इंगलैंड में शासन के तीनों अंगों की शक्तियों में पृथक्करण है परन्तु यथार्थ में ऐसा है नहीं। इंगलैंड में तो कार्यपालिका व्यवस्थापिका तथा न्यायपालिका बड़ी गहराई में एक दूसरे से मिली हुई हैं। अमेरिका के संविधान निर्माता इन तीन अंगों के मिलन को सन्देह की दृष्टि से देखते थे और यह चाहते थे कि ऐसी पद्धति बनाई जाए जिसमें शासन के यह तीनों अंग अलग-अलग रह सकें। इसी विचार का यह परिणाम है कि अमेरिका में अध्यक्षात्मक (Presidental) शासन स्थापित किया गया है।

अध्यक्षात्मक-पद्धति के अन्तर्गत अमेरिका में सरकार के तीनों अंगों की शक्तियाँ बिल्कुल अलग अलग हैं। कार्यपालिका अर्थात् राष्ट्रपति (President) उन कानूनों को लागू करता है जो व्यवस्थापिका अर्थात् कांग्रेस बनाती है। इसका काम केवल कानूनों को कार्यान्वयन करना है। कानून कौनसे बनाए जाएँगे इस बात का निर्णय कांग्रेस ही करती है और इसी को इस सम्बन्ध में पूरा अधिकार सौंपा गया है। न्यायपालिका अर्थात् सर्वोच्च न्यायालय (Supreme Court) इस बात को तय करता है कि कोई कार्य ऐसा तो नहीं जो संविधान की खिलाफत करता हो। तीनों के काम निश्चित रूप से विभाजित हैं जैसे श्रम का विभाजन (Division of Labour) कर दिया गया हो। शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धान्त से तात्पर्य ही यह है कि सरकार के तीनों अंग अपना अपना कार्य करें और दूसरे के कार्य में हस्तक्षेप न करें।

परन्तु संयुक्त राज्य अमेरिका के संविधान निर्माता इस बात को भी भली भांति जानते थे कि शक्तियों के पृथक्करण का सिद्धान्त यदि पूरी तरह से प्रयोग में लाया जाए तो शासन-यन्त्र में अनेक खराबियाँ पैदा हो जाती हैं। यदि कार्यपालिका व व्यवस्थापिका में पूर्ण पृथक्करण कर दिया जाए तो व्यवस्थापिका के द्वारा बनाए गए कानूनों को लागू करने में कार्यपालिका कोई रुचि नहीं लेगी और व्यवस्थापिका ऐसे कानून बनाने लगेगी जिनकी बहुत उपयोगिता नहीं है। शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धान्त की यह कमजोरी दूर करने के लिए ही संविधान के निर्माताओं ने एक दूसरे सिद्धान्त को जो शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धान्त का ही परिणाम (Corollary) है प्रतिपादित किया है और उसका समावेश संविधान में किया है। वह सिद्धान्त है अवरोध सन्तुलन का सिद्धान्त (Theory of Checks and balances)। इस सिद्धान्त के प्रतिपादन से उन्होंने यह स्वीकार किया है कि शासन के विभिन्न अंग मशीन के पुर्जों के समान हैं जो एक दूसरे से मिलकर ही मशीन को चला

जाता है परन्तु इतना यह कम नहीं। संविधान में इस सिद्धान्त के समावेश से शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धान्त की कमियों को दूर करने की ओर खामियों को शान्त करने का प्रयत्न किया गया है। अवरोध व सन्तुलन के सिद्धान्त के द्वारा यह प्रयत्न किया गया है कि सरकार का एक अंग यदि अपने अधिकारों का अतिक्रमण करने लगे तो दूसरा अंग उसके इस कार्य में रुकावट (Check) डाले और तीनों अंगों के अधिकारों का सन्तुलन (Balance) करे। कुछ उदाहरणों से यह सिद्धान्त कैसे काम करता है स्पष्ट हो जाएगा।

कांग्रेस का काम है कानून बनाना। यदि कांग्रेस ऐसा कानून बनाने लगे जो जनता के लिए अहितकर हो तो उसपर नियन्त्रण या अवरोध लगाया जाना आवश्यक है। शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धान्त के अनुसार कांग्रेस को कानून बनाने का अधिकार अक्षुण्ण है। परन्तु अवरोध व सन्तुलन के सिद्धान्त के अनुसार कोई भी अंग अपने अधिकारों का प्रयोग एक सीमा तक ही कर सकता है। उसका लाँघने पर सरकार के दूसरे अंग के द्वारा सन्तुलन स्थापित करने के लिए अवरोध लगा दिया जाएगा। यदि कांग्रेस के द्वारा अहितकर कानून बनाया गया तो कार्यपालिका के द्वारा निषेधाधिकार (Veto) का प्रयोग कर दिया जाएगा। यदि कांग्रेस के द्वारा ऐसा कानून पास किया गया जिसको पारित करने का अधिकार संविधान देता ही नहीं तो सर्वोच्च न्यायालय उस कानून को अवैध (Ultra vires) घोषित कर देगा। यदि राष्ट्रपति अपने अधिकारों का अतिक्रमण व दुरुपयोग करने लगता है तो कांग्रेस के द्वारा उस पर महाभियोग (Impeachment) लगाया जा सकता है। यदि सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधिपति तानाशाह बनना चाहें तो उनपर भी महाभियोग लगाकर पद से उतारा जा सकता है। सरकार के किसी भी अंग को संविधान निर्माताओं ने अनियन्त्रित शक्तियाँ नहीं दी हैं। अनियन्त्रित शक्ति ऐसी ही भयानक सिद्ध हो सकती है जैसा कि अनियन्त्रित शासन। यही सोचकर संविधान निर्माताओं ने अवरोध व सन्तुलन की प्रणाली को अपनाकर शासन की शक्ति को सीमित, नियन्त्रित व विकीर्ण बना दिया।

आलोचना—यद्यपि शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धान्त में तथा अवरोध व सन्तुलन के सिद्धान्त में बहुत से गुण हैं परन्तु उनमें जो दोष हैं उनकी ओर से आँखें बन्द नहीं की जा सकतीं। संविधान के निर्माताओं में इन सिद्धान्तों के प्रति जो मोह था उसके कारण ही उन्होंने अध्यक्षात्मक पद्धति को अपनाया। इस प्रणाली का सबसे बड़ा दोष यह है कि इसमें शासन के विभिन्न अंगों में जो सामंजस्य, जो समन्वय और मिलजुलकर सामूहिक उत्तरदायित्व के निर्वाह की जो बात पाई जानी चाहिए वह नहीं पाई जाती है। इस प्रणाली में यह सम्भव है कि शासन का एक अंग एक नीति पर चल रहा हो और शासन का दूसरा अंग उससे बिल्कुल भिन्न नीति पर। ऐसी स्थिति

अमेरिका में स्पष्ट रूप से तब दिखाई देता है जब राष्ट्रपति एक राजनैतिक दल का हो और कांग्रेस में बहुमत दूसरे राजनैतिक दल का हो। प्रथम महायुद्ध के पश्चात् का एक बड़ा अच्छा उदाहरण इस सम्बन्ध का है। राष्ट्रपति विल्सन के प्रयत्न से युद्ध को समाप्त करने वाली सन्धि हुई और यह भी तय हुआ कि संसार को युद्ध की विभीषिका से बचाए रखने के लिए राष्ट्र-संघ का निर्माण किया जाए। राष्ट्र संघ प्रेसिडेन्ट विल्सन के प्रयत्न से ही बना था परन्तु व्यवस्थापिका के दोनों विल्सन के विरोधी होने के नाते विल्सन के प्रयत्नों से बने राष्ट्र-संघ के भी विरोधी हो गए थे। विल्सन ने बहुत कोशिश की कि राष्ट्र संघ की कार्यवाहियों में संयुक्त-राज्य सक्रिय भाग ले परन्तु सीनेट ने संयुक्त-राज्य अमेरिका को राष्ट्र-संघ का सदस्य भी नहीं बनने दिया।

चाहे शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धान्त में कुछ भी कमियाँ हों, फिर भी यह सिद्धान्त अमेरिकी शासन-व्यवस्था की प्रधान विशेषता है और यह तथ्य अमेरिकी शासन और राजनीति के व्यवहार में बारम्बार स्पष्ट और प्रकट हो चुका है।' (बीयर्ड)[1]

6 इसका लोक-प्रभुता, तथा प्रतिनिधि शासन में विश्वास (Its belief in Popular Sovereignty and Representative Government)—संयुक्त राज्य अमेरिका के निर्माण से पहले उन तेरह राज्यों पर, जिन्होंने मिलकर संघ का निर्माण किया था, इंगलैण्ड के राजा का अधिकार था। इन राज्यों को इंग्लैण्ड के राजा को कर तो देना पड़ता था परन्तु इंगलैंड की संसद में उनका कोई प्रतिनिधित्व नहीं था। 'प्रतिनिधित्व नहीं तो कर भी नहीं' का नारा लगाते हुए इन्होंने सन् 1776 में स्वतन्त्रता-युद्ध आरम्भ किया था और उसमें विजय प्राप्त की थी। स्वतन्त्र हो जाने के पश्चात् स्वाभाविक बात थी कि तेरह राज्यों की जनता अन्य किसी प्रकार की नहीं, लोक-प्रभुता चाहती थी। स्वतन्त्रता की घोषणा में यह स्पष्ट रूप से स्वीकार किया गया था कि प्रत्येक व्यक्ति समान पैदा हुआ है, सृष्टिकर्ता ने कुछ अविच्छेद्य अधिकार उसको दिए हैं, उनमें जीवन, स्वतन्त्रता तथा सुख की प्राप्ति का अधिकार अनिवार्य रूप से सम्मिलित है। इन अधिकारों की सुरक्षा के लिए शासितों की इच्छा से शासन का निर्माण किया जाता है। यदि कोई शासन इन अधिकारों की अवहेलना करता है तो लोगों का अधिकार है कि उस शासन को समाप्त करें या उसके स्थान पर अन्य कोई शासन स्थापित कर दें। स्वतन्त्रता की इस घोषणा को अमेरिका के संविधान का आधार मानना चाहिए। अमेरिका में अन्तिम शक्ति जनता के हाथ में है। संविधान

1 *C A Beard* American Government and Politics (1947) P 16

प्रारम्भ म ही लिखा हुआ है "हम, संयुक्त राज्य के लोग एक पूर्ण संघ का निर्माण, न्याय की स्थापना, आन्तरिक शान्ति की निरन्तरता, सामूहिक सुरक्षा की व्यवस्था, सार्वजनिक सुख-समृद्धि म वृद्धि एवम् अपने तथा भावी सन्ततियों के प्रति स्वतन्त्रता के आशीषों को सुरक्षित करने के लिए संयुक्त राज्य अमेरिका के इस शासन विधान की रचना एवं स्थापना करते हैं।" संविधान के मूलरूप म व्यक्ति के अधिकारों का कोई उल्लेख नहीं था परन्तु संविधान के लागू होने के दो वर्ष के अन्दर अन्दर दस संशोधन करके व्यक्ति के अधिकारों (Bill of Rights) का समावेश भी कर दिया गया है।

प्रत्यक्ष लोकतन्त्र मे अविश्वास—चाहे संविधान निर्माताओं ने लोक-प्रभुता को स्वीकार किया हो परन्तु इस बात म उनका विश्वास नहीं था कि सभी लोग शासन कार्य म भाग लें। फिलेडेल्फिया सभा के एक सदस्य राजर शरमन ने इस सम्बन्ध में स्पष्ट कहा था कि 'जनता शासन के कार्य मे जितना कम हिस्सा ले उतना ही अच्छा है।' संविधान निर्माताओं म अधिकतर लोग ऐसे थे जो साधारण जनता म विश्वास नहीं रखते थे। उनका विश्वास था कि शासन करने की योग्यता उच्च वर्ग के लोगों म ही पाई जाती है। संविधान निर्माताओं का बहुमत धनिकों का था और गरीबों म उनका अविश्वास साधारण बात थी। इसी बात को ध्यान म रख कर हरबट कूले ने कहा है, संविधान केवल किसी राजनतिक विश्वास का ही नहीं बल्कि राजनैतिक-भय का भी परिणाम था।" यही कारण था कि संविधान के मूल-लेख म व्यक्ति के मौलिक अधिकारों का कोई उल्लेख नहीं था, और यही कारण है कि प्रत्यक्ष रूप से जनता का शासन कार्य मे कहीं भी सम्मिलित नहीं किया गया है। संविधान निर्माताओं ने तो राष्ट्रपति के निर्वाचन म भी प्रत्यक्ष रूप से जनता का सम्मिलित होने का अवसर नहीं दिया था। संविधान म किसी भी स्थान पर लोक निर्णय (Referendum) व उपक्रम (Initiative) का प्रावधान नहीं रखा गया है। संविधान निर्माता जनता के द्वारा नहीं बल्कि जनता के प्रतिनिधियों के द्वारा शासन का संचालन चाहते थे। इसीलिए इस संविधान की एक विशेषता बताई गई है कि इसका प्रतिनिधि-शासन म विश्वास है। यह कहना अनुचित नहीं कि यदि संयुक्त राज्य अमेरिका के संविधान को प्रजातन्त्र के लिए सुरक्षित बनाया गया था तो प्रजातन्त्र के विरुद्ध भी सुरक्षित बनाया गया था।

7 न्यायपालिका की सर्वोच्चता और न्यायिक समीक्षा का सिद्धान्त (Theory of Judicial Review)—न्यायपालिका की सर्वोच्चता संघात्मक पद्धति का एक आवश्यक तत्व है। पूर्व म हम इस बात का अध्ययन कर चुके हैं कि संयुक्त राज्य अमरिका का संविधान संघात्मक है और इसीलिए वहाँ न्यायपालिका सर्वोच्च है। संघात्मक संविधान वह होता है

इकाइयों के बीच अधिकारों का लिखित बटवारा होता है। वैसा भी लिखित बटवारा शक्तियों का हुआ हो फिर भी इस बात के अनेक अवसर आ सकते हैं कि संघ व इकाइयों में आपस में इस बात में झगड़ा हो जाए कि संविधान वास्तव में क्या कहना चाहता है। ऐसे मौकों के लिए एक ऐसा न्यायालय बनाया जाना आवश्यक होता है जो झगड़ों का निपटारा कर सके और अन्तिम रूप से इस विषय में निर्णय दे सके कि वास्तव में संविधान के किसी विशेष अनुच्छेद या उपअनुच्छेद या वाक्य का क्या अर्थ है। यह न्यायालय संविधान का संरक्षण करता है और शासन यन्त्र के अन्य सभी अंगों को ऐसे काम करने से रोकता है जो संविधान की इच्छा या आशय के विरुद्ध है। यह असली अर्थ में संविधान का सरदार (Guardian) है।

यदि संयुक्त राज्य अमरिका की कांग्रेस कोई ऐसा कानून बनाती है जो संविधान के आशय से मेल नहीं खाता या वहाँ की कार्यपालिका कोई ऐसा नियम बनाती है जो संविधान के विरुद्ध है तो वहाँ के सर्वोच्च न्यायालय को यह अधिकार है कि उस कानून या नियम को गैर वैधानिक या अवैध घोषित कर दे। अवैध घोषित करने की शक्ति को ही न्यायिक समीक्षा (Judicial Review) की शक्ति कहा जाता है। जब सर्वोच्च-न्यायालय किसी कानून या नियम की न्यायिक समीक्षा करके उसको अवैध (*Ultra Vires*) घोषित कर देता है तो उस कानून को संयुक्त राज्य अमरिका का कोई भी न्यायालय लागू करने के लिए तैयार नहीं होता और परिणाम स्वरूप वह कानून या नियम रद्द हुआ समझा जाता है। इसका तात्पर्य यह हुआ कि संयुक्त राज्य अमरिका के क्षेत्र के अन्तर्गत कोई भी ऐसा कानून या नियम लागू नहीं रह सकता जिसको सर्वोच्च-न्यायालय ने अवैध अर्थात् मानने से मना कर दिया हो। इसी बात से यह स्पष्ट होता है कि अमरिका का सर्वोच्च-न्यायालय वास्तव में सर्वोच्च है। जिस प्रकार से इंगलैण्ड की संसद सर्वोच्च है उसी प्रकार से अमेरिका की न्यायपालिका सर्वोच्च है। न्यायपालिका के सम्बन्ध में हम विस्तार से एक अलग अध्याय में अध्ययन करेंगे।

8 निहित अधिकारों का सिद्धान्त (Theory of Implied Powers)—अमरिका में प्राचीन काल में बना संविधान जो अब भी बड़ी सफलता पूर्वक काम कर रहा है और इतना छोटा संविधान जो इतने बड़े देश के शासन-यन्त्र का बखूबी संचालन कर रहा है उसका रहस्य निहित अधिकारों के सिद्धान्त में छिपा है। निहित (Implied) से तात्पर्य होता है ऐसा बात से जिसको स्पष्टतया कहने की आवश्यकता नहीं है। वह बात कही हुई बात में समाई हुई है। उदाहरण के लिए यदि संविधान में लिख दिया जाए कि शिक्षा का प्रबन्ध राज्य करेगा तो यह बात निहित है कि प्राथमिक, उच्च, सैनिक शिक्षा आदि सभी प्रकार की शिक्षा के ऊपर राज्य का अधिकार

होगा। अमेरिका के संविधान निर्माताओं ने इसी प्रकार से बहुत सी बातें संविधान म स्पष्ट लिखने के स्थान पर संक्षिप्तता पर ज्यादा ध्यान रखा है जिसके परिणामस्वरूप निहित अधिकारों के सिद्धान्त का जन्म व विकास हो सका है। इस सिद्धान्त का जन्म संविधान के उद्घाटन के एक वर्ष पश्चात् हो गया था। अलेक्जेण्डर हैमिल्टन संघीय शक्ति को बढ़ाना चाहता था। उसने वित्त सचिव (Secretary of Treasury) होने के नाते सन् 1790 म संयुक्त राजकीय बैंक (United States Bank) की स्थापना का प्रस्ताव रखा। जो लोग यह नहीं चाहते थे कि संघीय शासन के अधिकार बढ़े उन्होंने इस बिना पर कि संविधान ने इस प्रकार का बैंक खोलने का अधिकार संघीय सरकार को नहीं दिया है हैमिल्टन के प्रस्ताव का विरोध किया। हैमिल्टन का तर्क यह था कि यह तो ठीक है कि संविधान निर्माताओं ने साफ शब्दों में बैंक खोलने का अधिकार संघीय सरकार को नहीं दिया है परन्तु राष्ट्रीय सरकार को जो अधिकार प्राप्त हैं उन अधिकारों म इस अधिकार को निहित समझना चाहिए। दोनों वर्गों मे खींचा तान चलती रही परन्तु अन्त मे हैमिल्टन की विजय हुई। सर्वोच्च न्यायालय ने अपने बहुत से निर्णयों में निहित अधिकारों वाली बात को स्वीकार किया और इस प्रकार से प्रसिद्ध व विद्वान मुख्य न्यायाधीश मार्शल ने निहित अधिकारों का सिद्धान्त प्रतिपादित किया।

बैंक खोलने के अधिकार के समान ही एक दूसरा अधिकार और है जिससे यह सिद्धान्त और भी स्पष्ट हो जाता है। संविधान ने राष्ट्रीय सरकार को वाणिज्य संचालन का अधिकार दिया है। इसी अधिकार के आधार पर कांग्रेस ने यातायात व आवागमन पर नियन्त्रण के अधिकार को भी प्राप्त कर लिया है।

9 व्यक्तिगत स्वतन्त्रता का संरक्षण—अमेरिकी संविधान के लेखक जेम्स बर्क का कथन है कि अमेरिकी संविधान निर्माता व्यक्तिवाद म विश्वास करने वाले थे। उन्होंने यह प्रस्थापित किया है कि कुछ अधिकार व्यक्ति के ऐसे हैं जिनको उससे अलग किया ही नहीं जा सकता। वह अधिकार व्यक्ति के लिए उसी प्रकार से प्राकृतिक हैं जिस प्रकार से उसकी त्वचा का रंग। जैसा पहले उल्लेख किया जा चुका है स्वतन्त्रता की घोषणा' मे यह स्पष्ट रूप से स्वीकार किया गया था कि ' सृष्टिकर्ता ने कुछ अविच्छेद्य अधिकार उसको दिए हैं, उसमें जीवन स्वतन्त्रता तथा सुख की प्राप्ति का अधिकार अनिवार्य रूप से सम्मिलित है। .. यदि कोई शासन इन अधिकारों की अवहेलना करता है तो लोगों का अधिकार है कि उस शासन को समाप्त कर दें या उसके स्थान पर अन्य कोई शासन स्थापित कर दें। अमेरिकी लोग फिलडेल्फिया सभा के द्वारा बनाए गए संविधान को देखकर इस लिए बड़े

निराश हुए थे कि उसमें मौलिक अधिकारों का कहीं उल्लेख न था। संविधान उद्घाटन के दो वर्ष के अन्दर-अन्दर ही अमरीकी लोगों ने अपने संविधान में अधिकार-पत्र जोड़ लिया और व्यक्तिगत-स्वतन्त्रता की गारंटी प्राप्त कर ली।

10 लूट की प्रथा (Spoils System)—अमरिका शासन व्यवस्था की रूपरेखा पाठक के मस्तिष्क में स्पष्ट नहीं उभर पाएगी जब तक कि लूट की प्रथा को न समझ लिया जाए। कोई समय था जब अमरीकी पद्धति में यह प्रथा इतनी गहरी व विस्तृत हो गई थी कि स्वयं वहाँ के लोग इस प्रथा से ऊब गए थे। अंग्रेजी की एक कहावत है 'लूट के माल पर विजयी का अधिकार होता है' (To victor belong the Spoils)। अमरिका में नए निर्वाचित राष्ट्रपति को इसी सिद्धान्त व कहावत के आधार पर सरकारी पदों पर अपने समर्थकों व प्रशंसकों को नियुक्त करने का अधिकार प्राप्त हो जाता है। पुराने राष्ट्रपति के द्वारा नियुक्त सारे पदाधिकारी अपने अपने पदों से त्याग पत्र देते हैं और उन स्थानों पर नए राष्ट्रपति के द्वारा लोगों को नियुक्त कर लिया जाता है। सन् 1835 में राष्ट्रपति जैक्सन के द्वारा यह भ्रष्टाचार प्रणाली प्रारम्भ की गई। जितने भी सार्वजनिक पद थे सबको राजनैतिक लड़ाई में लूट का माल समझा जाता था। राजनैतिक व अराजनैतिक पदों में कोई अन्तर नहीं समझा जाता था। जैसे ही नया प्रशासन शक्ति प्राप्त करता था पुराने सारे पदाधिकारियों को पद से अलग कर देता था और नए सिरे से अपनी रुचि के लोगों की नियुक्ति करता था। इस प्रथा का परिणाम यह होता चला गया कि अमरिकी राजनैतिक दल पद लोलुप व रोजगार प्राप्त करने के उत्सुकों के अड्डे बन गए। इसी कुप्रथा के परिणाम स्वरूप जब राष्ट्रपति गारफील्ड की हत्या हुई तो अमरिका निवासियों के मस्तिष्क में इस कुप्रथा पर नियन्त्रण लगाने की बात आई। सन् 1883 में लोक सेवा में सुधार की बात सामने आई और कांग्रेस ने कानून बनाकर लोक-सेवा में से राजनीति को दूर करने का प्रयत्न किया।

फिर भी ऐसा नहीं है कि अमरीकी पद्धति में से लूट की प्रथा को पूरी तरह से दूर कर लिया गया हो। आज भी 18 लाख सार्वजनिक पदों में बीस प्रतिशत पदों पर राष्ट्रपति अपनी रुचि के लोगों को नियुक्त करने का अधिकारी है। ध्यान रहे 18 लाख का बीस प्रतिशत भी तीन लाख और साठ हजार होता है। तीन लाख और साठ हजार लोगों को सार्वजनिक पदों पर आसीन करने का अधिकार आज भी राष्ट्रपति के हाथ में है। इंगलैण्ड की स्थायी पदाधिकारियों की प्रथा अमरिकियों को बड़ा अजीब सा मालूम होती है। द्वितीय महायुद्ध के पश्चात् अमरिका लोग यह देखकर आश्चर्य चकित रह गए कि हाउस-ऑफ-कॉमन्स में शामिल होने वाले अंग्रेज पदाधिकारी

प्रधान मन्त्री एटली के साथ भी वही थे जो प्रधान मन्त्री चर्चिल के सहयोगी थे। अमरिकी लोग शासन म परिवतन के साथ-साथ पदाधिकारियो मे भी परिवतन दखने के अभ्यस्त जो ठहरे।

सविधान का विकास

यह ठीक है कि अमेरिका का सविधान विकसित नही निर्मित है परन्तु फिर भी यह समझ लेना भूल होगी कि जो सविधान फिलडेल्फिया-सभा ने निर्माण किया है आज भी वह अपने मूल रूप मे ही क्रियाशील है। 1789 म आज तक उसका बहुत विकास हुआ है जिसके फलस्वरूप सविधान समयानुकूल हो सकता है और सफलता पूवक काय कर रहा है।

यहाँ सक्षिप्त मे हम उन तत्वो का वणन करेंगे जिन्होने सविधान का विकास किया है। सबसे प्रथम तो हम सवधानिक सशोधनो का उल्लेख करें जो आवश्यकतानुसार किए गए हैं। अभी तक सविधान मे जो 25 सशोधन हुए हैं उनसे सविधान समयानुरूप बना है। यद्यपि अमेरिकी सविधान कठोर है परन्तु ऐसा नही है कि उसम सशोधन हो ही न सकें। जब जब अमरिकीयों को सशोधन की आवश्यकता महसूस हुई है उन्होने निश्चित प्रक्रिया के द्वारा सशोधन किए हैं। विकास म दूसरा तत्व जिसने योग दिया है वह है निहित अधिकारो का सिद्धान्त, जिसने बहुत सी नई शक्तियाँ सघीय व्यवस्थापिका को देकर सविधान को आज की आवश्यकता के अनुकूल बनाया है। आज की आवश्यकता यह है कि सघीय शासन इकाइयो के शासन के मुकाबले मे अधिक शक्तिशाली होना चाहिए। सविधान की तरह तरह से व्याख्या करके सविधान का विकास निरन्तर किया जाता रहा है। तीसरा तत्व सवधानिक विकास का बहुत से अभिसमय (Conventions) रहे हैं। अभिसमय या परिपाटियाँ इगलण्ड के सविधान की तो विशेषता है ही, अमेरिकी सविधान के विकास म भी इन्होने बहुत योग दिया है। बहुत सी बातों को तो अमेरिका के लोगो ने लम्बे समय तक प्रयोग करने पर वसे ही प्राप्त कर लिया है। सविधान के अनुकूल बहुत सी ऐसी प्रथायें प्रचलित हो गई हैं जिसका सविधान म कही जिक्र नही है। उदाहरण के लिए राष्ट्रपति के निर्वाचन म प्रत्यक्ष प्रणाली को तथा राष्ट्रपति के नियुक्ति के अधिकार म सानट के शिष्टाचार की प्रथा को हम एसे अभिसमय बता सकते हैं जिन्होने सविधान के ढांचे मे मास और रक्त का समावेश किया है। संविधान म विकास का चौथा साधन काग्रेस के द्वारा पास किए गए महत्वपूर्ण कानून रहे हैं। यह कानून एसे रहे हैं जिन्होने सवधानिक यन्त्र पर अपना गहरा प्रभाव डाला है। परन्तु फिर भी जो किसी भी प्रकार से सवधानिक नियमों के विरोधी नहीं रहे हैं। अन्त म कायपालिका के द्वारा बनाए गए प्रशासकीय

नियमों ने तथा प्रशासकीय कार्यवाहियों ने भी संविधान का विस्तृत बनाया है। इन सब उपरोक्त साधनों से अमरिकी संविधान निरन्तर बढ़ता हुआ चला जाएगा और अपने को समयानुकूल बनाता चला जाएगा।

अभ्यास के लिए प्रश्न

1 अमरिका संविधान की विशेषताओं का वर्णन कीजिए।

2 अमरिकी संविधान की और इंगलैण्ड के संविधान की विशेषताओं में मुख्य अन्तर क्या है? उदाहरण सहित समझाइए।

3 अमरिकी परम्परा मूलतः क्रान्तिकारी हैं, जो राज्य को संहारात्मक दृष्टि से देखती हैं—इस कथन की व्याख्या कीजिए।

4 संयुक्त राज्य अमरिका के संविधान को शक्तियों के पृथक्करण सिद्धान्त पर आधारित होने के कारण उसमें कौन-कौन से दोष आ गए हैं? स्पष्टतया समझाइए।

5 "इंगलैण्ड में व्यवस्थापिका सर्वोच्च है जब कि अमरिका में संविधान सर्वोच्च है। समझाइए।

6 अमेरिकी संविधान में संशोधन की प्रणाली का आलोचनात्मक विवेचन कीजिए। अब तक जो संशोधन हुए हैं संक्षेप में उनका भी वर्णन कीजिए।

7 अवरोध और सन्तुलन के सिद्धान्तों की स्पष्ट व्याख्या कीजिए।

8 अमेरिका की संघीय व्यवस्था की विशेषताएँ लिखिए तथा उसकी स्विट्ज़रलैण्ड तथा सोवियत रूस की संघीय व्यवस्थाओं से तुलना कीजिए।

9 अमेरिका की संवैधानिक व्यवस्था का मूलभूत सिद्धान्त प्रारम्भ से ही यह रहा है कि जनता ही संप्रभु है।' इस कथन की विवेचना कीजिए।

10 'अमेरिकी संविधान का आधारभूत सिद्धान्त यह है कि संघीय सत्ता मर्यादित और विभाजित है।" इस कथन की समीक्षा कीजिए।

11 "संयुक्त राज्य अमरिका के शासन का अध्ययन एक स्थिर यंत्र के रूप में नहीं बल्कि एक विकसित व्यवस्था के रूप में किया जाना चाहिए। मुनरो के इस कथन की विवेचना करते हुए बताइए कि अमरिका का संविधान किस प्रकार से विकसित होता है?

3

सयुक्त राज्य अमेरिका की कार्यकारिणी

संयुक्त राज्य अमेरिका के संविधान के दूसरे अनुच्छेद में संयुक्त राज्य अमेरिका की कार्यकारिणी का उल्लेख है। संघीय कार्यकारिणी एक सामूहिक नाम है जिसके अन्तर्गत तीन अंग सम्मिलित हैं। पहला राष्ट्रपति, दूसरा राष्ट्रपति का मन्त्रिमंडल और तीसरा लोक कर्मचारियों का समूह। इस अध्याय में हम राष्ट्रपति तथा उसके मन्त्रिमंडल का अध्ययन करेंगे।

राष्ट्रपति

शक्ति शाली एवं एकल कार्यकारिणी— फिलेडेल्फिया सभा के सदस्यों को इस बात का अनुभव था कि यदि कार्यकारिणी निर्बल होती है तो शासन की कुशलता का लोप हो जाता है। परिसंघ के अनुच्छेदों को जो सफलता प्राप्त न हो पाई उसका कारण यही था कि उसमें कार्यकारिणी की शक्ति बहुत कम थी। इसी का परिणाम था कि संविधान निर्माता इस बारे में एक मत थे कि कार्यपालिका खूब शक्तिशाली होनी चाहिए। परन्तु एक दूसरे प्रश्न पर संविधान निर्माताओं में मतभेद था। और वह बात यह थी कि कार्यपालिका की शक्ति एक व्यक्ति के हाथ में निहित होनी चाहिए या एक समूह के हाथ में। एक मत यह था कि यदि कार्यपालिका की शक्ति एक ही व्यक्ति में केन्द्रित कर दी जाएगी तो उस अधिकारी में और राजा में क्या अंतर रह जाएगा। इस मत का प्रतिनिधित्व कर रहे थे एडमण्ड रण्डोल्फ। उनका स्पष्ट अभिमत था कि एक ही अधिकारी का परिणाम व्यक्तिगत स्वतन्त्रता का लोप होगा। काफी वाद विवाद के बाद संविधान निर्माता यह तय कर पाए कि चाहे एक अधिकारी राजा से मिलता जुलता ही क्यों न हो, कार्यकारिणी की शक्ति रहनी तो एक ही व्यक्ति के पास चाहिए। वह इस बात को अच्छी प्रकार से जानते थे कि व्यक्तियों का समूह शीघ्र और उत्साहपूर्ण निर्णय नहीं ले पाएगा। वह इस बात को भूले नहीं थे कि परिसंघ के अनुच्छेदों के अन्तर्गत कार्यपालिका में इन्हीं बातों का इतना अधिक अभाव था कि कार्यपालिका नपुंसक सी बन कर रह गई थी। जहाँ तत्परता से अंतिम निर्णय लेने की आवश्यकता हो वहाँ सदैव एक व्यक्ति ज्यादा अच्छा रहता है तब ही तो कहा गया है दो अच्छे सेनापतियों के मुकाबले में एक बुरा सेनापति ज्यादा लाभदायक है।

निर्वाचित कायपालिका[1]—एक और भी प्रश्न ऐसा था विधान निर्माताओं के सम्मुख जिसपर उनमें प्रारम्भ में काफी मतभेद था। यह प्रश्न था उस तरीके का, जिससे कायपालिका के सर्वोच्च पदाधिकारी, जिसको उन्होंने प्रेसीडेन्ट (राष्ट्रपति) पुकारा जाना स्वीकार किया था, पद पर आसीन किया जाए। तीन तरीके हो सकते हैं, उनमें से एक तरीका अपनाया जाना था। राष्ट्रपति निर्वाचित, मनोनीत या नियुक्त किया जा सकता था। परन्तु विधान निर्माताओं का बहुमत विचार विमर्श के दौरान इस पक्ष में हो गया कि राष्ट्रपति निर्वाचित होना चाहिए। आगे एक समस्या यह थी कि यदि राष्ट्रपति निर्वाचित हो तो किन लोगो के द्वारा। यदि राष्ट्रपति जन साधारण के द्वारा निर्वाचित होता है तो राज्य का अन्तिम अधिकार साधारण जनता के हाथ में चला जाएगा। यह बात संविधान के निर्माता कभी भी नहीं चाहते थे। जब जन साधारण के द्वारा उसको निर्वाचित नहीं कराना था तो व्यवस्थापिका (कांग्रेस) के सदस्यों के द्वारा उसका निर्वाचन कराया जा सकता था। परन्तु उसमें शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धान्त की अवहेलना होती। बहुत वाद विवाद के पश्चात् यह तय हुआ कि राष्ट्रपति निर्वाचित होगा और निर्वाचन विशेष प्रतिनिधियों के द्वारा किया जाएगा जिनका कांग्रेस से कोई सम्बन्ध न होगा। उन प्रतिनिधियों को जनता राष्ट्रपति के निर्वाचन हेतु ही निर्वाचित करेगा। संविधान में राष्ट्रपति के निर्वाचन के सम्बन्ध में निम्नलिखित प्रावधान है।

निर्वाचन की प्रक्रिया—"प्रत्येक राज्य, अपनी विधान सभा द्वारा निर्धारित पद्धति के अनुसार, निर्वाचकों को नियुक्त करेगा, जिनकी संख्या उस राज्य के कांग्रेस में सीनेटरों तथा प्रतिनिधियों के योग के समान होगी, परन्तु कोई सीनेटर अथवा प्रतिनिधि अथवा संयुक्त राज्य के आधीन किसी लाभ के पद पर आसीन कोई व्यक्ति एक निर्वाचक नियुक्त नहीं किया जाएगा।"

उपरोक्त निर्वाचकों को सामूहिक रूप से निर्वाचक मण्डल (Electoral College) के नाम से पुकारा जाता है। जनता पहले इन निर्वाचकों को चुनती है बाद में यह निर्वाचक राष्ट्रपति को चुनते हैं। अर्थात् राष्ट्रपति का निर्वाचन जनता अप्रत्यक्ष या परोक्ष रूप में करती है। निर्वाचक मंडल के सदस्य कानून के द्वारा निर्धारित तिथि को अपने अपने राज्य की राजधानी में एकत्रित होते हैं और अपनी रुचि के उम्मीदवारों को राष्ट्रपति व उपराष्ट्रपति पद के लिए अपना मत देते हैं। कानून के द्वारा दिसम्बर माह के दूसरे बुधवार के बाद जो पहला सोमवार आता है, राष्ट्रपति के निर्वाचन के लिए निश्चित है। निर्वाचक मंडल के सदस्य लिखित रूप से गुप्त मत

1 कार्यपालिका व कार्यकारिणी दोनों ही शब्दों का प्रयोग executive के लिए होता है।

दान करते हैं। उनके मतों को वाशिंगटन (संयुक्त राज्य अमेरिका की राजधानी) भेज दिया जाता है, वहाँ सीनेट का सभापति कांग्रेस के दोनों सदनों के सदस्यों के सम्मुख उनको खोलकर उनकी गणना करता है। गणना की भी तिथि निश्चित है। निर्वाचन के पश्चात् 6 जनवरी को यह गणना की जाती है। निर्वाचित होने के लिए एक पद के लिए डाले गए मतों का स्पष्ट बहुमत (Absolute majority) प्राप्त करना आवश्यक है। यदि किसी उम्मीदवार को स्पष्ट बहुमत प्राप्त नहीं हो पाता तो वह मामला प्रतिनिधि-सभा को सुपुर्द कर दिया जाता है। प्रतिनिधि सभा सबसे अधिक वोट प्राप्त करने वाले तीन उम्मीदवारों में से एक उम्मीदवार को राष्ट्रपति पद के लिए 'एक राज्य एक मत' के आधार पर निर्वाचित करती है। इसी प्रकार उपराष्ट्रपति पद के लिए यदि किसी उम्मीदवार को आधे से अधिक (Absolute majority) मत प्राप्त नहीं हो पाते तो मामला सीनेट के सामने आता है। सीनेट सबसे अधिक मत प्राप्त करने वाले दो उम्मीदवारों में से एक को उपराष्ट्रपति चुनती है। सीनेट के सदस्य एक राज्य एक मत के आधार पर नहीं बल्कि व्यक्तिगत रूप से अपने मतों का प्रयोग करके उपराष्ट्रपति निर्वाचित करते हैं। जब दोनों सदनों को क्रमशः राष्ट्रपति व उपराष्ट्रपति उपरोक्त पद्धति के अनुसार निर्वाचित करने होते हैं तो सदनों में सदस्यों की कम से कम एक निश्चित संख्या में उपस्थित होना आवश्यक होता है। इस निश्चित संख्या को पूरक-संख्या की या कोरम (Quorum) की संज्ञा दी गई है। इस अवस्था में कोरम दो तिहाई रखा गया है। प्रतिनिधि सभा में राष्ट्रपति का निर्वाचन करते समय कोरम के लिए कम से कम दो तिहाई राज्यों के प्रतिनिधि उपस्थित रहने चाहिए। और उपराष्ट्रपति का निर्वाचन करते समय सीनेट में कम से कम दो तिहाई सदस्यों का उपस्थित होना आवश्यक है। ऐसे अवसर बहुत कम आए हैं जब राष्ट्रपति का निर्वाचन प्रतिनिधि सभा व उपराष्ट्रपति का निर्वाचन सीनेट के द्वारा किया गया हो। अब तक प्रतिनिधि सभा ने दो राष्ट्रपति चुने हैं, सन् 1801 में जैफर्सन को और सन् 1825 में क्विन्सी एडम्स को। सीनेट ने केवल एक उपराष्ट्रपति सन् 1836 में रिचर्ड एम० जॉन्सन को इस प्रकार से चुना है।

पुराने नियम के अनुसार यदि कभी ऐसा मौका आता है कि राष्ट्रपति पद के लिए किसी उम्मीदवार को आधे से अधिक मत प्राप्त नहीं होते और मामला प्रतिनिधि सभा के सामने आता है तथा प्रतिनिधि सभा मार्च की चार तारीख तक किसी उम्मीदवार को निर्वाचित नहीं कर पाती तो उपराष्ट्रपति ही सम्पूर्ण कार्य-काल के लिए राष्ट्रपति घोषित कर दिया जाता है। परन्तु संविधान में किए गए बीसवें संशोधन (6 फरवरी 1933) के अनुसार यदि प्रतिनिधि-सभा जनवरी की 20 तारीख तक यह निश्चित नहीं कर पाता

कि कौन राष्ट्रपति हो तो निश्चित होने तक उपराष्ट्रपति ही राष्ट्रपति का काय करेगा और जब प्रतिनिधि सभा राष्ट्रपति पद के लिए किसी उम्मीदवार का निर्वाचित कर देती है तो उपराष्ट्रपति को राष्ट्रपति का पद छोड़ देना होगा।

ऐसा भी मौका आ सकता है कि न तो प्रतिनिधि सभा राष्ट्रपति के निर्वाचन म कोई निर्णय दे पाए और न सीनेट उपराष्ट्रपति से सम्बन्धित निर्णय ले सके तो कानून के अनुसार कांग्रेस का यह अधिकार दिया गया है कि वह कोई उचित व्यवस्था करे।

निर्वाचन में परिवर्तन—निर्वाचन की उपरोक्त पद्धति तो सवैधानिक है। इस सवधानिक पद्धति के साथ साथ कुछ ऐसी बातें अब विकसित हो गई हैं जिनके कारण अब राष्ट्रपति व उपराष्ट्रपति का निर्वाचन अप्रत्यक्ष के स्थान पर प्रत्यक्ष (Direct election) रूप से होने लगा है। यद्यपि सविधान की धाराओं में कोई फेर-बदल नहीं की गई है और न निर्वाचन के समय कोई अवधानिक कार्यवाही होनी है फिर भी निर्वाचन का रूप बदल गया है। संविधान निर्माता अपनी अपनी कब्रो मे से उठकर यदि देखें कि आज अमेरिका म निर्वाचन किस प्रकार से हो रहे हैं तो उनको महान् आश्चर्य एव निराशा होगी। वह जो चाहते थे आज उसके ठीक विपरीत हो रहा है। उनका विचार तो यह था कि राष्ट्रपति का निर्वाचन जनता स्वय नहीं बल्कि जनता के प्रतिनिधि करें। वह यह चाहते थे कि राष्ट्रपति का निर्वाचन दल-बन्दी से तथा जनता की अविवेकपूर्ण उत्तेजना से मुक्त हो। परन्तु राजनतिक दलो के विकास के साथ साथ राष्ट्रपति का निर्वाचन भी राजनीति का रणस्थल बन गया है। जिन प्रतिनिधियों का निर्वाचन राष्ट्रपति के निर्वाचन हेतु किया जाता है उनका महत्व अब बहुत घट गया है। जनता उनको मत अब यह देखकर नही देती कि वह कैसे आदमी हैं वरन् अब जनता उनको अपना मत इस बात को देखकर देती है कि वह किन राजनतिक दल के हैं। यह कहा जा सकता है कि प्रतिनिधियो के निर्वाचन के समय भी जनता का ध्यान सीधे उन व्यक्तियों की ओर रहता है जो राष्ट्रपति व उपराष्ट्रपति पद के लिए उम्मीदवार के रूप म खडे हुए हैं। प्रतिनिधि तो अब केवल निमित्त रह गए हैं। उनको राष्ट्रपति के निर्वाचन के समय अपने विवेक का प्रयोग नहीं करना है बल्कि उस दल के उम्मीदवार के पक्ष मे बिना सोचे समझे केवल अपना मत दे देना है जो उनके स्वय के राजनतिक दल ने राष्ट्रपति या उपराष्ट्रपति पद के लिए मनोनीत किया है।

अमेरिका मे दो राजनतिक दल हैं। एक तो डमाक्रेटिक पार्टी दूसरी रिपब्लिकन पार्टी। निर्वाचन-वर्ष के प्रारम्भ म यह दोना दल अपना अपना सम्मेलन (Convention) बुलाते हैं। इन सम्मेलनों मे ... व्यक्ति राष्ट्र

पति व उपराष्ट्रपति पद के उम्मीदवार बनने के लिए चुन लिए जाते हैं। निर्वाचन में बहुत पहले ही क्योंकि यह उम्मीदवार तय कर लिए जाते हैं इसलिए वास्तविक निर्वाचन के समय मतदाता उसी प्रतिनिधि को अपना मत देता है जो उसकी रुचि के उम्मीदवार के दल से सम्बन्धित हो। उदाहरण के लिए जब कनेडी को डेमोक्रेटिक पार्टी के सम्मेलन ने राष्ट्रपति पद के उम्मीदवार के रूप में चुन लिया। अब निर्वाचन के समय जो मतदाता कनेडी को राष्ट्रपति के रूप में देखना चाहता है वह उसी प्रतिनिधि को अपना मत देगा जो डेमोक्रेटिक पार्टी का था। इस प्रकार राजनीतिक दलों की पद्धति के विकास ने राष्ट्रपति के निर्वाचन में क्रान्तिकारी परिवर्तन पैदा कर दिए हैं। संविधान के निर्माता जो नहीं चाहते थे हुआ है। यद्यपि राष्ट्रपति के निर्वाचन से सम्बन्धित प्रावधान अब भी संविधान में अपने मूल रूप में उपस्थित है, परन्तु उसका व्यावहारिक रूप एक दम भिन्न हो गया है।

राष्ट्रपति पद के उम्मीदवार की योग्यतायें—संविधान के अनुसार वही व्यक्ति राष्ट्रपति पद के लिए उम्मीदवार बन सकता है जो अमरिका का जन्मजात नागरिक हो, 35 वर्ष की आयु का हो चुका हो और कम से कम 14 वर्ष तक अमरिका में निवास कर चुका हो। 14 वर्ष के निवास का यह समय कोई आवश्यक नहीं कि लगातार रहा हो।

उपरोक्त योग्यतायें तो वह हैं जिनका संविधान के अनुसार उम्मीदवार में होना आवश्यक है। परन्तु केवल यह योग्यतायें एक उम्मीदवार को वास्तव में राष्ट्रपति पद के लिए निर्वाचित करने को काफी नहीं हैं। राजनैतिक दल तो ऐसे व्यक्ति को उम्मीदवार के लिए चुनते हैं जिसके निर्वाचित होने की अधिक से अधिक आशा हो। वह व्यक्ति ज्यादा सफल उम्मीदवार समझा जाता है जो जनता का अधिक से अधिक समर्थन कर सके। राष्ट्रपति कनेडी को तो अपने मनोहारी व्यक्तित्व के कारण ही जनता का समर्थन प्राप्त करने में सहायता मिली थी। उन राज्यों के उम्मीदवार ज्यादा श्रेष्ठ साबित होते हैं जिनकी जनसंख्या अधिक है। उज्ज्वल चरित्र, तीव्र बुद्धि, सार्वजनिक लोकप्रियता एवं अच्छा पारिवारिक जीवन कुछ ऐसे गुण हैं जो एक अच्छे उम्मीदवार का निर्माण करते हैं।

राष्ट्रपति का वेतन तथा अन्य परिलाभ—जो उम्मीदवार राष्ट्रपति पद पर आसीन हो जाता है उसको एक लाख डालर वार्षिक वेतन प्राप्त होता है। इसके अतिरिक्त 50 000 डालर भत्ते के रूप में उसको प्राप्त होते हैं। विशाल एवं शानदार निवास स्थान जिसको व्हाइट-हाउस (श्वेत भवन) के नाम से पुकारा जाता है प्राप्त होता है। इसकी यात्रा के लिए तथा उसके द्वारा आयोजित राजकीय भोजों और सत्कार के लिए उसको अतिरिक्त धन प्राप्त होता है।

राष्ट्रपति का निवास स्थान अमेरिका की राजधानी वाशिंगटन नगर के कोलम्बिया नामक क्षेत्र म स्थित है। इस क्षेत्र पर किसी राज्य का प्रशासन नहा बल्कि सघ शासन का प्रशासन चलता है। राष्ट्रपति का भवन (White House) कांग्रेस भवन से एक मील की दूरी पर है। शक्ति विभाजन के सिद्धान्त का पहले इतना अधिक प्रभाव था कि राष्ट्रपति भवन तथा कपीटल (Capital) या कांग्रेस भवन को जानबूझ कर अलग अलग दो टीलों पर बनवाया गया है।

राष्ट्रपति के विशेषाधिकार (Privileges of the President)—अमरिका का राष्ट्रपति सयुक्त राज्य अमेरिका का प्रधान होता है, इसीलिए उसको सम्मानित करने के लिए कुछ विशेषाधिकार भी उसको प्राप्त होते हैं। अपने काय काल मे किए गए किसी भी अपराध के लिए राष्ट्रपति को गिर फ्तार नहीं किया जा सकता। उस पर किसी न्यायालय म किसी भी प्रकार का अभियोग नहीं लगाया जा सकता। उसकी पत्नी देश की प्रथम महिला (First lady of the Land) कहलाती है। परन्तु यह ख्याल रहे कि राष्ट्रपति को कोई सम्मान सूचक उपाधि प्राप्त नहीं होती है। यह बड़े आश्चय की बात है कि राज्य के गवनर को हिज एक्सीलेंसी (His Excellency) की तथा नगर पिता (Mayor) को 'हिज ग्रानर' (His Honour) की उपाधि प्राप्त होती है परन्तु राष्ट्रपति को कोई भी उपाधि प्राप्त नहीं होती है। उसको केवल' मिस्टर प्रसीडेन्ट' करके सम्बोधित किया जाता है।

राष्ट्रपति का कार्यकाल—सविधान निमाताओ ने राष्ट्रपति का काय काल चार वष का निश्चित किया था और पुनर्निर्वाचन के सम्बन्ध मे वे मौन रहे। यद्यपि सविधान निमाताओ ने कितनी ही बार निर्वाचित होने की अनुमति राष्ट्रपति को दी थी परन्तु अमेरिका म प्रारम्भ से ही यह रिवाज सा बन गया कि एक व्यक्ति अधिक से अधिक दो कायकाल अर्थात् आठ वष तक राष्ट्रपति रहेगा। सबसे पहले राष्ट्रपति जाज वाशिंगटन ने ही इस प्रथा का प्रारम्भ किया था। लगातार 150 वष तक इस प्रथा का पालन होता रहा। प्रेसीडेन्ट ग्रान्ट और प्रेसीडेन्ट थियोडोर रूजवल्ट ने इस प्रथा को तोडना चाहा परन्तु उनको सफलता प्राप्त नहीं हो पाई। परन्तु राष्ट्रपति फ्रैंकलिन रूजवल्ट जनता म इतना लोकप्रिय सिद्ध हुआ कि 1940 मे वह तीसर कायकाल के लिए राष्ट्रपति निर्वाचित कर लिया गया। तीसरा बार ही नहीं उसने तो लोगो का आश्चयचकित कर दिया जब वह 1944 में अमेरिका का चौथी बार राष्ट्रपति चुन लिया गया। अमेरिका के लोगो ने रूजवल्ट के प्रभाव म आकर चाहे द्वि पदावधि की परम्परा को तोड दिया हो परन्तु उनकी आस्था अवश्य ही इस परम्परा में रही है। अपने चौथे कार्यकाल

ही जब दुर्भाग्यवश फ्रैंकलिन रूजवेल्ट की मृत्यु हो गई और अमरिका के चित्रपट पर से जब ऐसा प्रभावशाली व्यक्तित्व लोप हो गया तो अमरिका वासियों की द्वि-पदावधि में जो आस्था थी वह पुनर्जागृत हुई। 1951 में जो 22वाँ संवैधानिक संशोधन हुआ उसके द्वारा तय कर दिया गया कि कोई भी व्यक्ति दो बार से अधिक राष्ट्रपति पद पर निर्वाचित नहीं हो सकता।

पद त्याग व पदच्युति—राष्ट्रपति अपने कार्यकाल के अन्तर्गत किसी भी समय अपने पद से त्याग पत्र दे सकता है इसके अतिरिक्त उसको महाभियोग (Impeachment) लगाकर पद से अलग भी किया जा सकता है। महाभियोग राष्ट्रद्रोह, घूसखोरी या संविधान के प्रावधानों की अवहेलना करने के आधार पर लगाया जाता है। महाभियोग का प्रारम्भ प्रतिनिधि सभा के बहुमत के द्वारा होता है। उसकी सुनवाई फिर सीनेट के द्वारा की जाती है। जिस समय सीनेट के द्वारा महाभियोग के मामले की सुनवाई की जाती है उस समय उच्चतम न्यायालय (Supreme Court) का मुख्य न्यायाधीश सीनेट की अध्यक्षता करता है। यदि सीनेट का दो तिहाई मत महाभियोग के प्रस्ताव के पक्ष में आ जाता है तो उसी समय से राष्ट्रपति को पद च्युत समझा जाता है। परन्तु यह ध्यान रहे कि आज तक अमरिका का कोई भी राष्ट्रपति महाभियोग के द्वारा पद से नहीं हटाया गया है। केवल एक राष्ट्रपति (एण्ड्रू जॉनसन) के विरुद्ध महाभियोग लगाया गया था और वह भी अल्पमत के कारण आगे नहीं बढ़ाया जा सका।

उत्तराधिकार—अमरिका के संविधान में उपराष्ट्रपति पद की व्यवस्था विशेष रूप से इसलिए की गई है कि राष्ट्रपति की मृत्यु, त्याग पत्र या पदच्युति की स्थिति में वह राष्ट्रपति पद का उत्तराधिकार संभाल सके। यदि दुर्भाग्य से कभी ऐसी स्थिति आ जाए कि राष्ट्रपति पद के रिक्त होने के साथ-साथ उपराष्ट्रपति जिसने राष्ट्रपति का उत्तराधिकार प्राप्त किया है का पद भी रिक्त हो जाए तो नियमानुसार क्रमशः प्रतिनिधि सभा के अध्यक्ष तथा सीनेट के अन्तरिम अध्यक्ष को राष्ट्रपति पद पर नियुक्त किया जायगा। यदि यह दोनों पदाधिकारी भी राष्ट्रपति पद के लिए उपलब्ध न हो सकें तो उसके बाद राज्य सचिव (Secretary) का नम्बर आयेगा। परन्तु यहाँ पर यह उल्लेखनीय है कि अभी तक उपराष्ट्रपति के आगे उत्तराधिकार का यह क्रम नहीं बढ़ा है। अभी तक किसी राष्ट्रपति ने अपने पद से त्याग पत्र नहीं दिया है। हाँ! अपने कार्यकाल के बीच में आठ राष्ट्रपति मृत्यु को प्राप्त अवश्य हुए हैं। राष्ट्रपति कनेडी अपने कार्यकाल में ही हत्या के द्वारा पद से अलग कर दिए गए। तत्पश्चात् तत्कालीन उपराष्ट्रपति लिंडन जॉनसन ने राष्ट्रपति पद को सुशोभित किया। संविधान में जिस प्रकार से राष्ट्रपति

प क उत्तराधिकारी का प्रावधा है उस प्रकार से उपराष्ट्रपति पद के उत्तराधिकारी का कोई प्रावधान नहा है।

राष्ट्रपति के द्वारा काय भार सभालना—पुरान नियम क अनुसार यह था कि निर्वाचन क पश्चात् राष्ट्रपति 4 माच को अपना पद सभालता था। निर्वाचन के पश्चात् 4 माच तक की अवधि बहुत लम्बी थी, इसलिए बीसवें सशोधन क द्वारा यह निश्चय किया गया कि राष्ट्रपति 4 माच के स्थान पर 20 जनवरी को अपन पद का काय भार सभाल लगा। कायभार सभालने स पहल राष्ट्रपति को अमरिका क मुख्य यायाधीश क सम्मुख निम्नलिखित शपथ लेनी पडती है—

'मैं गभीरता से शपथ लेता हू (या घोषणा करता हू) कि मैं सयुक्त राज्य क राष्ट्रपति के पद का काय ईमानदारी से करूगा और अपन पूर सामथ्य म सयुक्त राज्य के सविधान का पालन, पोषण और रक्षण करूगा।

राष्ट्रपति की शक्तिया और कत्त व्य

अमरिका राष्ट्रपति का पद ससार की एक अद्वितीय राजनतिक सस्था है। ससार के किसी भी कायकारिणी के अधिकारी से इसकी तुलना नही की जा सकती। लाड ब्राइस के मतानुसार राष्ट्रपति-पद ससार का वह बडा स बडा पद है जिस पर कोई मनुष्य अपन प्रयत्न से पहुच सकता है। श्राग तथा र नामक लेखकों का कथन है कि योरोप के तानाशाहों को छोड कर अमरिका का राष्ट्रपति विश्व म सबसे अधिक शक्तिशाली अधिकारी है। जान ब्राइट न सन् 1862 म राष्ट्रपति पद के विषय म अपने विचार इन शब्दो म प्रगट किए थ—"मेरे विचार स कोई भी वस्तु एक महान् तथा स्वतन्त्र राष्ट्र के स्वतन्त्रतापूवक चुने हुए शासक की सत्ता से अधिक श्रद्धा तथा आज्ञाकारिता की पात्र और पवित्र नही ह, और यदि इस पृथ्वी पर और मनुष्य क बाच शासन करन का दविक अधिकार हो तो वह निश्चित रूप स ही एस निर्वाचित तथा इस प्रकार म नियुक्त व्यक्ति को प्राप्त है।" अमेरिकी राष्ट्रपति का एक निश्चित समय के लिए शासन करने वाला शहशाह कहा जा सकता है। उसक कायकाल के मध्य चाहे जनता उसके राजनीतिक-दल को ठुकरा दे परन्तु उसको तो जनता का प्रत्यक्ष प्रतिनिधि होने के नाते अपने कायकाल की समाप्ति तक दविक अधिकार प्राप्त हो जाते है।

राष्ट्रपति की शक्तियों के स्रोत

1 सविधान—सबसे प्रथम स्रोत राष्ट्रपति की शक्तियों का स्वय सविधान है। सविधान निर्माता स्वय ही यह चाहते थ कि अमेरिका का राष्ट्रपति कायकारिणी का शक्तिशाली पदाधिकारी हो। सरकार के तीन

सभा में से कार्यकारिणी अंग को राष्ट्रपति को प्रमुख बताया गया है। सुरक्षा सेनाओं का संचालन करने का अधिकार, संधियाँ करने का अधिकार, राजदूतों की तथा उच्चतम न्यायालय के न्यायाधीशों की नियुक्त करने का अधिकार कांग्रेस के द्वारा पारित विधेयकों पर निषेधाधिकार का प्रयोग करना इत्यादि कुछ ऐसे अधिकार हैं जो राष्ट्रपति को स्वयं संविधान ने सौंपे हैं।

2 कांग्रेस द्वारा पारित विधियाँ—संविधान की धाराओं के अनुकूल जब भी कांग्रेस किसी विधि का निर्माण करती है राष्ट्रपति को एक नया अधिकार प्रदान कर देता है। प्रत्येक कानून लागू करने के लिए पारित किया जाता है। लागू या कार्यान्वयन का अधिकार राष्ट्रपति का ही है। स्वाभाविक रूप से कानूनों की संख्या के बढ़ने के साथ राष्ट्रपति के अधिकारों की संख्या भी बढ़ती चली जाती है। यदि कांग्रेस के द्वारा विधेयक पारित करके एक नए प्रशासकीय विभाग की स्थापना की जाती है तो राष्ट्रपति की नियुक्ति की तथा प्रशासन का अधिकार और भी अधिक विस्तृत अपने आप हो जाता है। इसलिए यह कहा जा सकता है कि राष्ट्रपति पद के निर्माण से लेकर आज तक राष्ट्रपति की शक्तियों का निरन्तर विस्तार होता आ रहा है।

3 निहित अधिकारों का सिद्धान्त—निहित अधिकारों के सिद्धान्त ने राष्ट्रपति के अधिकारों में असीमित वृद्धि की है। संविधान चाहे स्पष्ट रूप से किसी अधिकार का उल्लेख न भी करता हो तो भी राष्ट्रपति इस सिद्धान्त के माध्यम से अपने अधिकारों में वृद्धि कर लेता है। सन् 1790 में जो संयुक्त राजकीय बैंक की स्थापना की गई उसकी अनुमति चाहे संविधान स्पष्ट शब्दों में न देता हो परन्तु जो अधिकार संविधान ने दिए हैं उन अधिकारों में ही यह अधिकार अन्तर्निहित है। राजकीय बैंक की स्थापना के साथ-साथ राष्ट्रपति के अधिकार विस्तृत हो गए इसमें कुछ सन्देह नहीं है। निहित अधिकारों वाली बात को राष्ट्रपति थ्योडोर रूजवेल्ट ने तो एक नया ही रूप दिया। उनका मत तो यह था कि राष्ट्रपति की कार्यपालिका शक्ति केवल संविधान की धाराओं के द्वारा प्रदत्त तथा कानूनों के द्वारा दी गई शक्तियों तक ही सीमित नहीं है बल्कि उन उन समस्त कार्यों को करने का अधिकार है जिनका कि वे स्पष्ट रूप से निषेध नहीं करते। टाफ्ट जो राष्ट्रपति की शक्तियों के विषय में संवैधानिक-सिद्धान्त का प्रतिपादक था थ्योडोर रूजवेल्ट के इस मत को स्वीकार करने के लिए तैयार नहीं होता। राष्ट्रपति थ्योडोर रूजवेल्ट का दृष्टिकोण राजनीतिक समझा जा सकता है। राष्ट्रपति लिंकन ने तो यह दावा किया था कि राष्ट्रपति की शक्तियों पर कोई ऐसी सीमा नहीं लगाई जा सकती जिससे उसकी संविधान की रक्षा करने की शपथ की पूर्ति में बाधा पड़ती हो।

4 उच्चतम न्यायालय के निर्णय—निहित अधिकारों के सिद्धान्त का प्रतिपादन भी उच्चतम न्यायालय के द्वारा किया गया है। उच्चतम न्यायालय ने अमेरिका के संविधान को जिस प्रकार से विकसित होने में सहायता दी है और जिस प्रकार से उसने संविधान को समयानुकूल बनाया है उसी प्रकार से उच्चतम न्यायालय ने राष्ट्रपति को अनेकानेक शक्तियां अपने निर्णय के माध्यम से दी हैं।

5 संवैधानिक प्रावधानों के पूरक अभिसमय—संविधान की धाराओं के अतिरिक्त अमेरिका की शासन पद्धति में अभिसमयों (Conventions) का भी योग है। बहुत से ऐसे अभिसमय विकसित हो गए हैं जिन्होंने अमरीकी राष्ट्रपति के हाथों में और भी शक्तियां दे दी हैं। इस सम्बन्ध में एक अच्छा उदाहरण दिया जा सकता है। राष्ट्रपति को नियुक्तियां करने का तो अधिकार है परन्तु नियुक्तियों पर सीनेट की स्वीकृति भी आवश्यक होती है। नियुक्तियों के सम्बन्ध में एक अभिसमय विकसित हो गया है जिसको 'सीनेट के शिष्टाचार (Senatorial Courtesy) के नाम से पुकारा जाता है। सीनेट के शिष्टाचार से तात्पर्य यह है कि राष्ट्रपति जिन नियुक्तियों को करता है सीनेट उन नियमों पर बिना किसी हिचक के स्वीकृति दे दिया करती है। इसका तात्पर्य यह हुआ कि राष्ट्रपति को एक अभिसमय के विकसित होने के कारण अनियन्त्रित नियुक्ति करने का अधिकार प्राप्त हो गया।

6 बहुमत दल का नेतृत्व—बहुमत दल के नेतृत्व के साथ-साथ राष्ट्रपति के हाथ में अनेक शक्तियां आ जाती हैं। जितने भी लोग राष्ट्रपति के राजनैतिक दल से सम्बन्धित हैं सभी उसकी बात में श्रद्धा रखते हैं। कांग्रेस में यदि राष्ट्रपति के दल का ही बहुमत है तो वह जो कानून चाहे वह ही पारित करा सकता है। ऐसी स्थिति में वह इंगलैंड के प्रधानमन्त्री की तरह कार्यकारिणी का अध्यक्ष होने के साथ व्यवस्थापिका का भी नेता बन जाता है। बहुमत दल ने जितने भी वायदे निर्वाचन के समय जनता के समक्ष किए हैं राष्ट्रपति का उत्तरदायित्व है कि उन वायदों को यथासम्भव पूरा करे। इस काम में उसको अपने दल के समस्त सदस्यों का सहयोग प्राप्त होता है। इसलिए राष्ट्रपति का प्रभाव राष्ट्र पर बहुत अधिक होता है। अपने संदेशों तथा पत्र-प्रतिनिधियों के सम्मेलनों के द्वारा वह जनमत को मन माने ढंग से मोड़ सकता है और कांग्रेस पर दबाव डाल सकता है।

7 प्रभावशाली व्यक्तित्व—इंगलैंड के प्रधानमन्त्री के विषय में कहा गया कथन कि उसका पद वैसा है जैसा उसका अधिकारी उसको बनाता है राष्ट्रपति के विषय में भी शत प्रतिशत ठीक है। प्रभावशाली व्यक्तित्व का राष्ट्रपति राष्ट्रपति पद के महत्व को बढ़ा देगा और मामूली व्यक्तित्व का राष्ट्रपति पद की प्रतिष्ठा को घटा देगा। अब तक जितने राष्ट्रपति अमेरिका

म हुए हैं उनम से कुछ तो एम व्यक्तित्व क हुए हैं जिन्होंने राष्ट्रपति पद की प्रतिष्ठा को बहुत ऊंचा उठाया है । इन राष्ट्रपतियों क व्यक्तित्व का फायदा स्वाभाविक रूप से बाद आने वाले राष्ट्रपतियों को प्राप्त हुआ है । 'An Anatomy of American Politic,' के लेखक टूर्टीलाट का कथन है कि राष्ट्रपति पद को अपना वर्तमान गौरवमय तथा शक्तिशाली स्वरूप प्रदान करने म प्रमुख हाथ सात राष्ट्रपतियों का रहा है जिनका शासन क ल लगभग 52 वर्ष तक रहा । इन राष्ट्रपतियों न बड़े साहस, दूरदर्शिता तथा बुद्धिमानी क साथ अपने कर्तव्यों की कल्पना की और उनका पालन किया । उनक नाम के महत्व की दृष्टि स टूर्टीलाट उन्ह निम्नलिखित क्रम स रखता है अब्राहम लिंकन, जार्ज वाशिंगटन, फ्रैंकलिन रूजवेल्ट, वुडरो विल्सन थॉमस जफरसन, एण्ड्रू जक्सन, तथा जेम्स पोक ।

स्लाट क इस क्रम म हम अन्त म बीयर्ड क विचार का उल्लेख करना भी आवश्यक समझेंगे । बीयर्ड कहता है कि राष्ट्रपति के अधिकारों म यान्त्रिक आवेषण सवैधानिक संशोधन स भी अधिक क्रान्ति पदा कर सकते हैं ।[1]

राष्ट्रपति की शक्तियां

1 कार्यकारिणी के अध्यक्ष के नाते—राष्ट्रपति संयुक्त राज्य अमरिका के शासन के कार्यकारिणी अंग का प्रधान है । प्रधान होने क न त उसक पास अनक शक्तियां हैं, यहां हम उनक इन्हीं अधिकारों का अध्ययन करेंग ।

(अ) प्रशासन का संचालन—राष्ट्रपति अमरिकी प्रशासन का संचालक और निर्देशक ह । संघीय प्रशासन क संचालन का पूर्ण उत्तरदायित्व उसका है । प्रशासकीय विभागों का सगठन तथा उनका विस्तार तो काग्रेस करती है परन्तु प्रशासकीय विभागों का पुनर्गठन तथा उनक कार्यों का निरीक्षण करने का अधिकार राष्ट्रपति को प्राप्त ह । शासन-संचालन के अपन उत्तरदायित्व के निर्वाह के लिए राष्ट्रपति बहुत से प्रशासकीय नियम बनाता है, उनको लागू करता है और अनुदेश जारी करता है । प्रशासकीय विभागों क *अध्यक्षों तथा अधीनस्थ अधिकारियों को राष्ट्रपति की आज्ञा को मानना होता* है । यदि व उसकी आज्ञा का उल्लंघन करत हैं तो राष्ट्रपति को शक्ति प्राप्त है कि वह उनको पदच्युत कर सक । उसको अधिकार प्राप्त है कि वह प्रत्यक विभाग क अधिकारी स किसी भी विषय पर प्रतिवेदन या सम्मति देन क। कह ।

---

1 Mechanical inventions may make a greater revolution in the powers of the President than a constitutional amendment —Beard

(ब) कानूनों को कार्यान्वित करने की शक्ति—कार्यपालिका का प्रमुख काम कानूनों को कार्यान्वित करने का होता है। कानून की सफलता इस बात पर निर्भर करती है कि राष्ट्रपति उसके क्रियान्वयन में कितनी रुचि लेता है। यद्यपि उसका यह अधिकार नहीं है कि वह कांग्रेस के द्वारा पारित किसी विधेयक की अच्छाई या बुराई तय करे परन्तु फिर भी उस पर बहुत मात्रा में यह निर्भर करता है कि किसी कानून को अच्छा या बुरा साबित कर दे। ऐसा संभव है कि एक कानून एक राष्ट्रपति के कार्यकाल में बहुत असफल रहा हो परन्तु दूसरे राष्ट्रपति के पदासीन होने के साथ-साथ उसको सफलता प्राप्त हो गई हो। Sherman Anti-Trust Law राष्ट्रपति ग्रोवर क्लीवलैंड तथा विलियम मैकिन्ले के प्रशासन के अन्तर्गत बिल्कुल असफल रहा जबकि 1901 में थ्योडोर रूजवेल्ट के राष्ट्रपति बनने पर विशेष रूप से सफल हुआ।

(स) नियुक्ति एवं पद से अलग करने की शक्ति—सारे संघीय पदाधिकारियों की नियुक्ति का अधिकार राष्ट्रपति को प्राप्त है। संविधान की विशेषताओं का अध्ययन करते समय लूट प्रथा (Spoil system) का भी जिक्र आया था। लूट प्रथा के अन्तर्गत यह बताया जा चुका है कि यद्यपि अब लूट प्रथा की बुराईयों को बहुत हद तक दूर कर दिया गया है फिर भी राष्ट्रपति लगभग चार लाख लोगों को नियुक्त करता है। जिन पदाधिकारियों की नियुक्ति का अधिकार राष्ट्रपति को प्राप्त है उनमें उच्चतम न्यायालय के न्यायाधीश, विदेशों में भेजे जाने वाले राजदूत एवं वाणिज्य-प्रतिनिधि जैसे बड़े-बड़े पदाधिकारी भी शामिल हैं। प्रशासकीय विभागों के प्रधानों को भी राष्ट्रपति नियुक्त करता है। परन्तु अवरोध व सन्तुलन के सिद्धान्त के आधार पर राष्ट्रपति की नियुक्ति की शक्ति पर एक अंकुश लगा दिया गया है। राष्ट्रपति केवल उन्हीं लोगों को नियुक्त कर सकता है जिनकी नियुक्ति की स्वीकृति सीनेट दे देती है। इसका तात्पर्य यह हुआ कि राष्ट्रपति की नियुक्ति की शक्ति अधूरी है। परन्तु सीनेट के 'शिष्टाचार' नामक अभिसमय के विकसित होने के कारण राष्ट्रपति का यह अधिकार बड़ा प्रभावशाली हो गया है। सीनेट शिष्टाचार के नाते उन नियुक्तियों को स्वीकार कर ही लेता है जो राष्ट्रपति के द्वारा की जाती हैं। परन्तु सीनेट के द्वारा यह जो शिष्टाचार व्यवहार में लाया जाता है राजनीतिक सौदेबाजी का एक रूप है। इस सौदेबाजी को समझने के लिए यह समझना होगा कि संयुक्त राज्य के संघीय कर्मचारियों को दो भागों में बांटा जा सकता है। एक ऐसे संघीय कर्मचारी जो राज्यों में काम करते हैं और दूसरे वन जो राज्यों से नहीं बल्कि सारे देश से ही अपना सम्बन्ध रखते हैं। उदाहरण के लिए संघीय

न्यायपालिका का जिला न्यायाधीश राज्य में काम करता है परन्तु एक राज दूत का सम्बन्ध किसी एक राज्य से नहीं वरन् सारे संयुक्त राज्य अमरिका से है। यहाँ जो कर्मचारी हैं उनकी नियुक्ति अब राष्ट्रपति नहीं करता बल्कि सीनेट के वे दो सदस्य करते हैं जो सम्बन्धित कर्मचारियों के कार्य क्षेत्र वाले राज्य से निर्वाचित होकर आते हैं। राष्ट्रपति तो उनका कथन स्वीकार कर लेता है। जो अधिकार राष्ट्रपति का था वह सीनेट के हाथ में चला गया। सीनेट के प्रतिनिधि इस प्रकार राष्ट्रपति को दूसरे वर्ग के कर्मचारियों के पदाधिकारियों की नियुक्ति का अनियमित अधिकार दे देते हैं। सीनेट के शिष्टाचार (Senatorial Courte y) नामक अभिसमय के विकास का आधार दोनों ओर का स्वार्थ है। एक ओर राष्ट्रपति का स्वार्थ कि उसको कुछ नियुक्तियों का अनियन्त्रित अधिकार प्राप्त हो जाता है और दूसरी ओर सीनेट के सदस्यों का यह स्वार्थ कि उनको अपने अपने राज्यों में अपने मनचाहे अधिकारियों को नियुक्त करा लेने का मौका मिल जाता है। राष्ट्रपति व सीनेट दोनों का चाहे इस विचार से स्वार्थ सध जाता हो परन्तु संविधान निर्माताओं की आशाओं पर इसके द्वारा तुषारापात होता है। संविधान निर्माताओं ने तो राष्ट्रपति की नियुक्ति की शक्ति पर जो सीनेट का नियन्त्रण लगाया था व्यर्थ हो गया। यही कारण है कि पाटर नामक लेखक ने इस अभिसमय की निन्दा इसको संगठित राजनीतिक सौदेबाजी कह कर की है। परन्तु यहाँ पर यह बात स्पष्ट रूप से समझ लेनी आवश्यक है कि सीनेट के शिष्टाचार' का प्रयोग उच्चतम न्यायालय के न्यायाधीशों जैसे महत्वपूर्ण पदों की नियुक्ति में नहीं किया जाता।

'सीनेट के शिष्टाचार' के अभिसमय के अतिरिक्त 'अवकाश-काल की नियुक्तियों का जो नियम है उसने राष्ट्रपति की नियुक्ति की शक्ति को बड़ा मजबूत बना दिया है।

जहाँ तक पदच्युति की शक्ति का प्रश्न है यह शक्ति राष्ट्रपति को बड़ा शक्तिशाली बना देती है। संघीय-न्यायपालिका के न्यायाधीशों को छोड़कर राष्ट्रपति किसी भी संघीय पदाधिकारी को पदच्युत कर सकता है। इसके लिए उसको किसी दूसरी संस्था की स्वीकृति भी प्राप्त करने की आवश्यकता नहीं होती। शायद संविधान निर्माताओं के विचार में यह बात रही हो कि जब नियुक्ति की शक्ति पर अंकुश लगा दिया है तो राष्ट्रपति की पदमुक्ति की जो शक्ति है उसको अंकुश हीन बनाने में कोई हर्ज नहीं है। दो प्रकार के पदाधिकारी और हैं जिनको नियमानुसार अब राष्ट्रपति उनके पद से अलग नहीं कर सकता।

(1) कांग्रेस की विधि द्वारा संस्थापित स्वतन्त्र बोर्ड या संस्था के सदस्यों को, तथा

(ii) लोक सेवा नियमा के आधार पर नियुक्त कमचारियो को।

राष्ट्रपति का पदच्युति का अधिकार उसके हाथ म वह शक्ति देता है जिसके प्रयोग का भय दिखाकर वह अपने मनचाहे पदाधिकारियो को नियुक्त कर सकता है और नियुक्ति का अधिकार इसके हाथ मे बहुत बडी पोषण शक्ति (Patronage) द देता है जिसका प्रयोग करके वह अपने समथको को लाभान्वित कर सकता है और बहुत से लोगा पर एहसान लाद सकता है।

(द) आतरिक शाति स्थापित करना तथा बाह्य सुरक्षा करना— सयुक्त राज्य अमेरका की आतरिक शाति स्थापित करने का तथा राष्ट्र की बाह्य आक्रमणों से सुरक्षा करने का अधिकार राष्ट्रपति को प्राप्त है। यद्यपि सयुक्त राज्य अमेरिका का सविधान सकट पर विजय प्राप्त करने के इस प्रकार के अधिकार अमेरिकी राष्ट्रपति को नही देता जसे भारतीय सविधान,ने भारतीय राष्ट्रपति को दे रखे हैं फिर भी व्यवहार मे सकटकालीन स्थिति पर काबू प्राप्त करने के लिए राष्ट्रपति महान् शक्ति का प्रयोग कर सकता है। राष्ट्रपति अब्राहम लिंकन के समय मे जब गृह-युद्ध हुआ और आतरिक विप्लव के बादल मडराए तो उसने कहा "जल और थल सेनाओ का प्रधान सेनापति होने के नाते युद्ध काल म मुझे कोई भी ऐसा काय करने का अधिकार है जो कि शत्रु को परास्त करने मे सहायक हो।" गृह-युद्ध का कारण दास प्रथा थी। उसने यह सोचकर कि विप्लव को दबाने का एक मात्र साधन दास प्रथा को समाप्त करना है, कलम की एक चोट से दास-प्रथा को समाप्त कर दिया और सयुक्त राज्य अमेरिका को विभाजित होने से बचा लिया।

देश को बाह्य आक्रमणो से सुरक्षित रखने के लिए स्वय सविधान ने राष्ट्रपति के हाथों में बडी शक्ति दी है। राष्टपति को सेना का प्रधान सेनापति घोषित किया गया है। वही जल, थल व नभ सेनाओ के सेनापतियों की नियुक्ति का अधिकारी है। आवश्यकता पडने पर जब राज्य-सेना को अमरिका की सहायताथ प्रयोग मे लाया जाएगा तब उसका भी सचालन करने का अधिकार राष्ट्रपति को प्राप्त होगा। युद्ध की घोषणा करने का अधिकार तो सीनेट को दिया गया है परन्तु राष्ट्रपति को जो अधिकार दिये गये हैं उनको प्रयोग करने से यह युद्ध को सीनेट के दरवाजे पर लाकर खडा कर सकता है और सीनेट को इस बात के लिए विवश कर सकता है कि वह युद्ध की घोषणा करे ही। द्वार पर जब शत्रु आकर खडा ही हो जाए तो सीनेट के सामने और कोई विकल्प रह ही नही जाता सिवाय इसके कि वह युद्ध की घोषणा कर दे। राष्ट्रपति मैकिन्ले चाहता था स्पेन के साथ युद्ध हो। उसने हवाना म एक युद्ध-पोत भेज दिया। युद्ध-पोत नष्ट कर दिया गया परिणाम

अमेरिका को राष्ट्र-संघ का सदस्य नहीं बनने दिया। हालांकि विल्सन के ही प्रयत्न से राष्ट्र-संघ का निर्माण हुआ था और उसकी बड़ी इच्छा थी कि उस के द्वारा प्रतिपादित 14 सूत्रीय कार्यक्रम को अमेरिका का सक्रिय सहयोग प्राप्त हो।

(फ) क्षमा दान का अधिकार—प्रत्येक राज्य के अध्यक्ष को अधिकार प्राप्त होता है कि वह उन अपराधियों को क्षमा कर सके जिनको न्यायालय ने सजाएं दे दी हैं। क्षमा दान का अधिकार न्याय का कार्य नहीं है, न्याय का कार्य तो न्यायपालिका का ही है। अमेरिका का राष्ट्रपति किसी सजा पाए हुए व्यक्ति को पूरी तरह से क्षमा कर सकता है, उसकी सजा को स्थगित कर सकता है या सजा को कम कर सकता है। किसी फासी की सजा प्राप्त व्यक्ति को पूरी तरह से माफ करने का तात्पर्य है कि उसको फासी तो लगेगी ही नहीं और भी कोई सजा नहीं मिलेगी। सजा को कम कर देने का मतलब होगा कि फासी की जगह इसको कारावास की सजा मिलेगी और स्थगित करने से यहां तात्पर्य यह होगा कि अपराधी को सजा थोड़े समय के बाद प्राप्त होगी। राष्ट्रपति को व्यक्तियों के सामूहिक अपराधों को भी माफ करने की शक्ति प्राप्त है।

परन्तु वह अपने इस अधिकार का प्रयोग केवल उन अपराधियों के मामले में कर सकता है जिनको संघीय कानून तोड़ने के अपराध में सजा मिली है। इस अधिकार का प्रयोग वह ऐसे मामलों में भी नहीं कर सकता जो महाभियोग से सम्बन्धित मामले हैं।

2 राष्ट्रपति के व्यवस्थापिका सम्बन्धी अधिकार—यद्यपि राष्ट्रपति सरकार के कार्यकारिणी अंग का अध्यक्ष है परन्तु यह न समझना चाहिए कि राष्ट्रपति को व्यवस्थापिका से कोई तात्पर्य ही नहीं है। संविधान की विशेषताओं के अन्तर्गत हम 'अवरोध व संतुलन' के सिद्धान्त का अध्ययन कर चुके हैं। इस सिद्धान्त का आशय ही यह है कि शासन का कोई भी भाग इतना अधिक शक्तिशाली न बन जाए कि तीनों अंगों की शक्तियों का सन्तुलन बिगड़ जाए। जब भी व्यवस्थापिका सीमा का अतिक्रमण करने लगे कार्यकारिणी उसमें अवरोध लगाये और उसको सीमा में सीमित रहने को विवश कर दे। इसी आशय से संविधान निर्माताओं ने कुछ व्यवस्थापिका सम्बन्धी अधिकार राष्ट्रपति को सौंपे हैं।

(अ) कांग्रेस के द्वारा पारित विधेयकों पर अपनी सम्मति देना—राष्ट्रपति के सम्मुख वह सारे विधेयक प्रस्तुत किए जाते हैं जिनको कांग्रेस ने पारित किया है। वास्तव में एक विधेयक अधिनियम तब ही बनता है जब कि राष्ट्रपति उसको अपनी स्वीकृति प्रदान कर दे। ऐसा भी संभव है

कि राष्ट्रपति किसी विधेयक को अधिनियम नहीं बनने देना चाहता है। ऐसी स्थिति में वह विधेयक को अस्वीकृत कर देता है। विधेयक को अस्वीकृत करने के अधिकार को प्राविधिक भाषा में निषेधाधिकार (Veto Power) कहा जाता है। परन्तु यह ध्यान रखना चाहिए कि उसका यह निषेधाधिकार अनियन्त्रित (absolute) नहीं है। यदि कांग्रेस के दोनों सदन अलग-अलग दो तिहाई बहुमत से उस विधेयक को फिर से पास कर दें तो वह विधेयक अधिनियम बन जाता है। इसका तात्पर्य यह हुआ कि राष्ट्रपति विधेयक को पारित करने में केवल एक अड़चन लगा सकता है। और ऐसा पहले से ही तय किया कर कि वह विधेयक को अस्वीकृत कर देगा कांग्रेस को विधेयक पर सतर्कता से विचार करने को मजबूर कर सकता है। ऐसा भी सम्भव है कि राष्ट्रपति के सम्मुख विधेयक पेश किया गया है, उस पर न तो वह अपनी स्वीकृति दे और न उसको अस्वीकृत ही करे। इस अवस्था में प्रस्तुत होने के दस दिन पश्चात् बिना राष्ट्रपति के हस्ताक्षर के ही विधेयक को स्वीकृत समझा जाता है। परन्तु इस प्रकार से अपने आप विधेयक पारित समझे जाने के लिए आवश्यक है कि कांग्रेस का अधिवेशन इन दिनों में चल रहा हो। यदि इसी बीच में अर्थात् दस दिन के बीच में ही (छुट्टियों के दिन निकाल कर) कांग्रेस का अधिवेशन स्थगित हो गया हो या कांग्रेस का कार्यकाल समाप्त हो गया हो तो विधेयक समाप्त ही समझा जाता है। राष्ट्रपति की इस कार्यवाही को जेबी-निषेधाधिकार (Pocket Veto) के नाम से पुकारा जाता है।

राष्ट्रपति को यह निषेधाधिकार इसलिए संविधान ने दिया है कि राष्ट्रपति जनता का प्रतिनिधि होने के नाते यह देखता रहे कि कहीं कांग्रेस कोई ऐसा कानून तो नहीं बना रही है जिसकी राष्ट्र को आवश्यकता नहीं है। परन्तु व्यवहार में राष्ट्रपति इस अधिकार का प्रयोग अपनी रुचि के सुझावों को कराने की गरज से भी करता है। अपने तेरह वर्ष एक माह और आठ रोज के कार्यकाल में राष्ट्रपति फ्रैंकलिन रूजवेल्ट ने इसका प्रयोग 631 बार किया था।

(ब) कांग्रेस को सन्देश भेजने का अधिकार—संयुक्त राज्य अमरिका के संविधान के अनुसार राष्ट्रपति का यह उत्तरदायित्व है कि वह कांग्रेस को समय-समय पर राष्ट्र की स्थिति के विषय में अवगत कराए। स्थिति को बताते हुए उसका यह भी उत्तरदायित्व है कि वह उन विधेयकों के विषयों में अपने सुझाव कांग्रेस के सामने प्रस्तुत करे जिनके पारित करने से स्थिति का सुधार हो सके। संविधान निर्माताओं का राष्ट्रपति को यह उत्तरदायित्व निर्धारित करने का आशय यह था कि शक्ति पृथक्करण के सिद्धान्त की दुर्बलताओं को इस साधन से दूर किया जा सके। संविधान इस विषय में

बिकुल ज्ञात है कि राष्ट्रपति अपने सदेशो को कब और कसे काग्रेस के सम्मुख प्रस्तुत करगा।

प्रथम राष्ट्रपति जाज वाशिगटन और राष्ट्रपति एडम्स मौखिक रूप स अपने सदेशो को काग्रेस के सामने प्रस्तुत किया करत थे। तीसरे राष्ट्रपति थामस जफसन ने मौखिक सदेश प्रस्तुत करना बद कर दिया और इसके स्थान पर लिखित सदश भेजना प्रारम्भ कर दिया। वह लिखित सन्दश भेजता था और वाक उसका प्रतिनिधि सभा व सीनेट के सम्मुख सुना दिया करते थ। सन् 1800 से लकर सन् 1913 तक कोई भी राष्ट्रपति व्यक्तिगत रूप स काग्रस को सन्देश सुनाने उपस्थित नही हुआ। राष्ट्रपति विल्सन न सन् 1913 म 113 वष पुरानी पद्धति को दोहराया और स्वय सदेश देने के लिए जाना प्रारम्भ किया। यदि कोई राष्ट्रपति बहुत अच्छा वक्ता है तो व्यक्तिगत रूप स सदेश सुनाकर अवश्य ही व्यवस्थापिका को अपनी बात से प्रभावित कर सकता है।

कानूनी दृष्टिकोण म तो सदश म की गई सिफारिशें और अपीलें केवल काग्रस को दी गई सलाह है लेकिन व्यावहारिक रूप मे यह अधिकार राष्ट्रपति के हाथ म काग्रेस को प्रभावित करने का बडा शक्तिशाली अस्त्र सौंप देता है।

(स) काग्रेस के विशेष अधिवेशन बुलाने का अधिकार—जहाँ तक साधारण अधिवेशनो का प्रश्न है काग्रस स्वय ही अधिवशन बुलाती है तथा अधिवेशन स्थगित करती है। समय से पूव काग्रेस को भग तो किया ही नही जा सकता। इगलड की कामन्स सभा को जिस प्रकार से कभी भी भग किया जा सकता है उस प्रकार सयुक्त राज्य अमेरिका की काग्रेस के दोना भवनो में से किसी भी भवन को निश्चित अवधि से पहले समाप्त ही नही किया जा सकता। परन्तु राष्ट्रपति को काग्रस के सम्बन्ध मे यह अधिकार दिया गया है कि वह उसका विशेष अधिवेशन आमन्त्रित कर सके।

सविधान निर्माताओ ने विशेष अधिवेशन बुलाने का जो प्रावधान रखा था वह इस कारण कि 20 वें सवधानिक सशोधन से पहले काग्रेस का पहला अधिवशन निर्वाचनो के एक वष बाद हो पाता था। एक वष तक काग्रेस का अधिवेशन न होने का स्वाभाविक परिणाम यह था कि विशेष अधिवेशनो को बुलाने की आवश्यकता रहती थी। राष्ट्रपति को इसी आवश्यकता पूर्ति हेतु यह अधिकार दिया गया था। अब इस अधिकार का प्रयोग राष्ट्रपति काग्रेस को अपनी बात मनवाने के लिए भी कर सकता है। काग्रेस का साधारण अधिवेशन समाप्त होने पर जब ही प्रतिनिधि अपने अपने निर्वाचन क्षेत्रो म पहुचते हैं उनको राष्ट्रपति का विशेष अधिवेशन का आमन्त्रण

यदि राष्ट्रपति किसी विषय पर बोलता है तो सबका ध्यान उसकी ओर अवश्य आकर्षित होता है। राष्ट्रपति जो कुछ भी करता है उसके प्रति जनता की गहरी दिलचस्पी होने का कारण यही नही है कि उसे अनेक अधिकार प्राप्त हैं बल्कि यह भी है कि वह रस्मी तौर पर और वास्तविक रूप में राष्ट्र का प्रधान है।" लास्की ने उसके तरह तरह के कर्त्तव्यों को ध्यान में रखते हुए उसके बड़प्पन को बताने का प्रयत्न किया है। वह लिखता है, "किसी दिन उसे वाशिंगटन की नेशनल गैलरी के लिए जार्ज पंचम का चित्र स्वीकार करना पड़ सकता है मंगलवार को उसे अमेरिकी क्रांति की पुत्रियों का स्वागत करना पड़ सकता है, और बुद्धवार को राष्ट्रीय शिक्षा संघ का स्वागत करना पड़ सकता है। यह सम्भव है कि उसे स्काउटों के नाम सन्देश देना है, किसी दूसरे देश से आए हुए शाही अतिथि से मिलना है, न्यायाधीशों के साथ भोजन करना है विदेशी राजदूतों के मनोरंजन के लिए आयोजित समारोह में भाग लेना है।"

राष्ट्रपति का पार्टी के नेता के रूप में भी बड़ा प्रभाव है। यद्यपि संविधान निर्माताओं का प्रयत्न तो यह रहा था कि राष्ट्रपति दल बन्दी से अलग रहे परन्तु उनकी इच्छा निष्फल रही। आज तो स्थिति ऐसी बन गई है कि राष्ट्रपति को पार्टी से अलग करके तो सोचा भी नही जा सकता। राजनैतिक दलों के विधान के कारण चाहे विधान निर्माताओं की इच्छा पूरी न हुई हो परन्तु राष्ट्रपति के प्रभाव को बढ़ाने में उन्होंने बड़ा योग दिया है। यदि राष्ट्रपति के दल का ही कांग्रेस मे बहुमत है तो वह कार्यकारिणी के प्रधान के साथ साथ एक प्रकार से व्यवस्थापिका का भी अध्यक्ष हो जाता है। पार्टी के प्रधान के रूप मे उसका यह अधिकार है कि उसके राजनैतिक दल के सदस्य जो भी राजनीतिक कदम उठाएँ उससे सलाह लेकर उठाएँ। जिस राष्ट्रपति की स्थिति अपने दल में कमजोर होती है राजनैतिक क्षेत्र में भी उसका प्रभाव घट जाता है। लिंकन, मकिन्ले विल्सन, थ्योडोर रूजवैल्ट व फ्रैंकलिन रूजवैल्ट के बहुत शक्तिशाली राष्ट्रपति होने का रहस्य यही बताया जाता है कि उनकी अपनी पार्टी में स्थिति बहुत मजबूत थी।

राष्ट्रपति की स्थिति के सम्बन्ध में कुछ विचार—पहले भी इस बात की चर्चा की जा चुकी है कि श्राग और रे ने अपनी पुस्तक में अमेरिका के राष्ट्रपति की स्थिति के सम्बन्ध में कहा है कि 'योरोप के तानाशाहों को छोड़कर अमेरिका के राष्ट्रपति के मुकाबले में किसी के पास इतनी शक्ति नहीं है, और यह भी तब है जब संविधान ने उसके ऊपर पर्याप्त प्रतिबन्ध लगा दिए हैं।' वुडरो विल्सन अनुभव के आधार पर कहता है "उसे एक बार देश का विश्वास तथा प्रशंसा जीत लेने दो। और कोई अकेली शक्ति उसका सामना नहीं कर सकती, कोई शक्तियों का संगठन उसका सरलता से नहीं

प्रत्यक्ष उम्मीदवार नहीं होता था। परन्तु आज वह प्रत्यक्ष रूप से जनता का प्रतिनिधित्व करता है। जनता की शक्ति उसकी शक्ति बन गई है। यान्त्रिक आविष्कार जैसे रेडियो और टेलीवीजन ने राष्ट्रपति को जनता के बहुत निकट ला दिया है। जनता को अपील करके वह उनका पक्ष प्राप्त कर सकता है। राष्ट्रीय संकट ने राष्ट्रपति की शक्ति को बढ़ाया है। ऊंचे-ऊंचे व्यक्तित्व के राष्ट्रपतियों ने राष्ट्रपति पद की प्रतिष्ठा को ऊंचा किया है। राष्ट्रपति फ्रेंकलिन रूजवेल्ट ने 'जक्सन-लिंकन का राष्ट्रपति सिद्धान्त' प्रतिपादित किया है और स्पष्ट किया है कि कानूनी दृष्टिकोण से राष्ट्रपति सब कुछ करने को सक्षम है जो जनता की आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए अपेक्षित है। केवल एक सीमा है और वह यह कि उसके किसी कार्य को कानून ने स्पष्ट रूप से निषिद्ध न किया हो। विश्व रंग मंच पर अमेरिका के महत्व के बढ़ने के साथ-साथ राष्ट्रपति का महत्व भी बढ़ा है। पहले उसकी ओर अमेरिका निवासियों की निगाह ही रहती थी आज सारे संसार के लोगों की निगाहें उत्सुकता पूर्वक उसके कार्यों को देखती हैं।

राष्ट्रपति के अधिकारों की सीमाएं—प्रसिद्ध लेखक प्रोफेसर लास्की का कथन है कि "अमरीका में कार्यकारिणी शक्ति के आकार में चाहे जो भी वृद्धि हुई हो, स्वाभाविक स्थिति ही कुछ ऐसी है कि यदि सत्य और ठीक ठीक कहा जाए तो राष्ट्रपति की यह शक्ति किसी भी प्रकार तानाशाही के अनुपात को नहीं छू पाती।' लास्की की बात को यदि आगे बढ़ाया जाए तो यह कहा जा सकता है कि राष्ट्रपति की शक्तियों की संख्या चाहे कितनी ही अधिक क्यों न रही, उसकी शक्तियों के ऊपर बहुत से नियन्त्रण हैं और उनकी सीमाएं हैं। यही कारण है कि आज तक जो 35 राष्ट्रपति हुए हैं उनमें से किसी ने ताना-शाह जैसा व्यवहार करने का साहस नहीं किया है। हम निम्नलिखित सीमायें बता सकते हैं।

एक तो स्वयं संविधान ने कांग्रेस की तथा उच्चतम न्यायालय की शक्तियों के द्वारा राष्ट्रपति की शक्तियों पर एक प्रतिबन्ध लगाया है। संविधान निर्माता ऐसे लापरवाह नहीं थे जो राष्ट्रपति के अधिकारों को अनियन्त्रित ही छोड़ देते। राष्ट्रपति संविधान के द्वारा लगाई गई सीमा का उल्लंघन नहीं कर सकता। दूसरा नियन्त्रण राष्ट्रपति के अधिकारों के ऊपर यह है कि कांग्रेस राष्ट्रपति से किसी भी विषय पर विस्तृत जानकारी मांग सकती है। राष्ट्रपति चाहे जानकारी न देना चाहता हो तो भी वह जानकारी देने से मना नहीं कर सकता। कांग्रेस को अधिकार है कि राष्ट्रपति के द्वारा की गई किसी कार्यपालिका [illegible] की जांच करा सके। यह न [illegible] कि राष्ट्रपति की [illegible] के हाथ में हो [illegible] है। [illegible] अधिकारों के प्रति भी बड़ी सजग रहती है। अवसर ऐसा [illegible]

है कि कांग्रेस वह काम कभी नहीं करती जो राष्ट्रपति चाहता है। राष्ट्रपति के कार्यक्षेत्र में अधिकार इतने कम हैं कि वादे भी वचन पूरा करने के लिए उसको जो धन की आवश्यकता पड़ती है उसके लिए भी कांग्रेस की ओर ललचाई आँखों से ताकना रहता है। कांग्रेस के जो अधिकार हैं उनको दृष्टि में रखते हुए प्रोफेसर रोसीटर ने कहा है कि कांग्रेस शक्ति का भयंकर रूप से स्वतन्त्र केन्द्र है। कांग्रेस में स्वतन्त्र इच्छा रखने वाले लोगों का जमघट रहता है। ये लोग राष्ट्रपति को स्वेच्छाचारी कभी भी नहीं होने देते। तीसरा नियन्त्रण राष्ट्रपति की शक्ति के ऊपर यह है कि उसके द्वारा जारी किए गए आदेशों और अध्यादेशों को न्यायालय के सम्मुख चुनौती दी जा सकती है और उसके आदेशों व अध्यादेशों को अवैध घोषित किया जा सकता है। कांग्रेस के तथा संघीय न्यायपालिका के अधिकारों का जब हम अध्ययन कर लेंगे तब यह अच्छे प्रकार से स्पष्ट हो जाएगा कि राष्ट्रपति के अधिकारों की क्या सीमाएँ हैं। अवरोध व सन्तुलन का सिद्धान्त अमरिका की शासन पद्धति में पग-पग पर काम करता हुआ दिखाई देता है।

लार्ड ब्राइस के शब्दों से हम राष्ट्रपति के अधिकारों की सीमाओं को और स्पष्ट करने का प्रयत्न करेंगे। लार्ड ब्राइस का कथन है "परन्तु ऐसे राष्ट्रपति की कल्पना करना संभव नहीं जो संविधान को उलट कर अपनी तानाशाही स्थापित कर सके। राष्ट्रपति की न तो कोई स्थायी सेना होती है और न वह उसका निर्माण ही कर सकता है। धन-अनुदान बन्द करके कांग्रेस उसके मार्ग में बाधा डाल सकती है। ऐसा कोई अभिजात वर्ग नहीं जो उसका साथ दे सके। प्रत्येक राज्य उसके मार्ग में स्वतंत्र प्रतिरोध केन्द्र बन सकता है। यदि वह मनमानी करना चाहे तो वह केवल कांग्रेस के विरुद्ध जनता से अपील करके ही कर सकता है और कांग्रेस के लिए जनता का विरोध करना सरलता से संभव नहीं क्योंकि प्रत्येक दो वर्ष बाद जनता द्वारा ही उसका पुनर्निर्वाचन होता है। इस प्रकार साहसी राष्ट्रपति जनमत अपने पक्ष में कर कानून का उल्लंघन करने का प्रयत्न कर सकता है। वह निरंकुश शासक बन सकता है परन्तु जनता के विरुद्ध नहीं जनता की सहायता से। परन्तु अमरिका की वर्तमान राजनीतिक स्थिति में ऐसी कोई बात दृष्टिगोचर नहीं होती है जिससे यह आशंका पैदा हो।'

ब्रिटेन के राजा (Monarch) और ब्रिटेन के प्रधान मंत्री से राष्ट्रपति की तुलना—यह प्रश्न बड़ा रोचक है कि अमरिका के राष्ट्रपति की तुलना इंगलैण्ड के राजा और इंगलैण्ड के प्रधान मंत्री से किस प्रकार की जा सकती है। आचार्य ब्रोगन इस सम्बन्ध में विचार प्रकट करते हुए लिखते हैं कि 'अमरिका का राष्ट्रपति राज्य ही नहीं करता, वह शासन भी करता है। वह 'है' भी और 'काम' भी करता है।' यही विचार व्यक्त करने का मूल

कारण है। उसम राजा के प्रति उठने वाली भावनाओं और मजदूरो की तरह परिश्रम करने वाले एकाध्मन प्रशासन के प्रधानमन्त्री का मेल होता है।" लास्की जिसका इगलण्ड का वासी होने के कारण इगलण्ड के राजा और प्रधानमत्री के साथ अमेरिका के राष्ट्रपति की तुलना करने म बडी रुचि थी लिखता ह 'सयुक्त राज्य अमरिका का राष्ट्रपति एक राजा से कम और अधिक होता है। वह एक प्रधानमन्त्री से भी कम और अधिक दोनो है। उसक पद का जितनी ही अधिक सावधानी से अध्ययन किया जाय, उतना ही उसकी अनुपमता का बोध होता है।"

राष्ट्रपति और ब्रिटेन का राजा

समानताएँ

1 ब्रिटेन का राजा और अमरिका का राष्ट्रपति दोनो ही अपने-अपने राज्यों के प्रमुख हैं।

2 सिद्धात म अमरिका का राष्ट्रपति और इगलण्ड का राजा दोनो ही अपने अपने शासन के कार्यकारिणी अग के अध्यक्ष हैं।

3 इन दोनो पदाधिकारियो को ही राज्य का प्रमुख होने के नाते राजसी ठाठ बाट प्राप्त होते हैं। दोनों को ही अपने अपने राष्ट्रों मे सबसे अधिक सम्मान प्राप्त होता ह तथा अनेक विशेषाधिकारो से उनको सुशोभित किया जाता है।

4 दोनो ही अपने अपने राष्ट्र की एकता व प्रतिष्ठा के प्रतीक है।

– 5 सिद्धात रूप में दोनो ही अपने अपने राज्यो मे प्रशासन का सचालन करते हैं, वदशिक नीति की रचना करते हैं, शासन के बडे बडे पदाधिकारियो को नियुक्त व पदच्युत करते हैं और अपराधियो को सजा प्रदान करते हैं।

राष्ट्रपति व राजा के पद की इन समानताओ को और आग नही बढाया जा सकता क्योकि यह दोनो पद बहुत मात्रा मे असमान हैं।

असमानताएँ

1 राष्ट्रपति अमरिका का वास्तविक शासक है जबकि इगलण्ड का राजा अपने राज्य का शासक तो है परतु नाम मात्र का। राष्ट्रपति को नाम मात्र के और वास्तविक दोनों प्रकार के अधिकार प्राप्त हैं। इगलण्ड का राजा केवल हस्ताक्षर करता है, निणय तो प्रधानमत्री और मन्त्रिमण्डल क द्वारा लिए जात हैं।

2 राष्ट्रपति केवल एक निश्चित समय क लिए अपने पद पर निर्वाचित होकर आसीन होता है। यदि चार वष म ही अमेरिका की जनता

उसस तग आ जाता है तो केवल चार वर्ष के पश्चात् ही उसको अपने पद से पृथक कर सकता है जबकि इंगलैण्ड का राजा जीवन भर अपने पद पर रहता है। उसका निर्वाचन की दुमाइन्दगी भी मानना नहीं करता पड़ता। जनता की इच्छा पर उसका कार्यकाल निर्भर नहीं है। इतना ही नहीं एक राजा या रानी की मृत्यु के पश्चात् उसकी सन्तान को ही राजा के पद का उत्तराधिकार प्राप्त हो जाता है। इस दृष्टिकोण से देखने पर अमरिका का राष्ट्रपति इंगलैण्ड के राजा से कम बढ़ता है।

3 अमरिका का राष्ट्रपति चाहे निर्वाचित हो जाने के बाद राष्ट्र का नेता बन जाता है परन्तु इस बात से फिर भी मना नहीं किया जा सकता कि राष्ट्रपति का पद पर उठने का आधार एक राजनैतिक दल रहा है। दूसरे या विरोधी दल के लोग तो स्वभाव ही उसका अपना विरोधी मानते रहेंगे। इंगलैण्ड के राजा के विषय में ऐसी कोई बात नहीं है। वह तो राजनीति से बिलकुल परे है। उसकी निगाह में सारे राजनैतिक दल एक से हैं। वह तो राजनीति के क्षेत्र में एम्पायर है।

राष्ट्रपति और ब्रिटेन का प्रधानमन्त्री

समानताएँ

1 दोनों ही अपने अपने राष्ट्र के वास्तविक शासक हैं। जिस प्रकार से अमरिका का राष्ट्रपति जनता का निर्वाचित प्रतिनिधि है उसी प्रकार से इंगलैण्ड का प्रधानमंत्री भी। दोनों ही जनतांत्रिक प्रणाली के प्रतीक व सरक्षक हैं।

2 दोनों ही वास्तव में अपने अपने राष्ट्रों के प्रशासन का सचालन करते हैं और अपने अपने राष्ट्रों की आन्तरिक व वाह्य नीति निर्धारित करते हैं।

असमानताएँ

1 राष्ट्रपति जिन अधिकारों का व्यवहार में प्रयोग करता है सिद्धान्त में भी उसको प्राप्त हैं। परन्तु इंगलैण्ड के प्रधानमंत्री को सिद्धान्त में कोई महत्व प्राप्त ही नहीं है। वह जितने भी अधिकारों का प्रयोग करता है राजा के नाम से करता है। हस्ताक्षर अन्त में राजा के ही होते हैं।

2 राष्ट्रपति का कार्यकाल निश्चित है। चार वर्ष से पहले तो उसको केवल महाभियोग की प्रक्रिया से ही पदच्युत किया जा सकता है। जनता की इच्छा पर उसका कार्यकाल निर्भर नहीं है। परन्तु इंगलैण्ड के प्रधानमंत्री को अविश्वास का प्रस्ताव पास करके किसी भी समय पद से अलग किया जा सकता है। केवल इतना ही नहीं यदि कभी इंगलैण्ड का राजा यह माने कि प्रधानमंत्री ने अब जनता का विश्वास खो दिया है तो

उसके पद से वह अलग कर सकता है और दुबारा जनता के सम्मुख निर्वाचित होने के लिए जाने को मजबूर कर सकता है।

3 अमरिका के राष्ट्रपति को अपने मंत्रिमण्डल के ऊपर पूर्ण अधिकार प्राप्त होता है। वह मंत्रिमण्डल का स्वामी है। परन्तु इंगलैण्ड का प्रधानमंत्री अपने मंत्रिमण्डल के लिए स्वामी नहीं है। वह केवल मंत्रिमण्डल के सदस्यों में प्रथम व्यक्ति है। उसको मंत्रिमण्डल के बहुमत के सामने झुकना पड़ता है।

4 इंगलैण्ड का प्रधानमंत्री कार्यपालिका व व्यवस्थापिका दोनों का अध्यक्ष होता है जबकि राष्ट्रपति केवल कार्यपालिका का ही प्रधान है। यह दूसरी बात है कि कभी-कभी ऐसा भी हो सकता है कि राष्ट्रपति को कांग्रेस का बहुमत का पक्ष प्राप्त हो जाता हो परन्तु इंगलैण्ड के प्रधानमंत्री का तो पद ही इस बात पर निर्भर करता है कि व्यवस्थापिका में उसको बहुमत प्राप्त है। व्यवस्थापिका का बहुमत प्राप्त करने के कारण ही वह कार्यपालिका का अध्यक्ष बनता है। इस दृष्टिकोण से इंगलैण्ड का प्रधानमंत्री अमरिका के राष्ट्रपति से अधिक है।

अमेरिका के राष्ट्रपति का मन्त्रिमंडल

अमेरिका के संविधान के संस्थापकों ने मूल रूप में किसी मन्त्रिमण्डल जैसी संस्था का प्रावधान नहीं रखा है। संविधान की दूसरी धारा (Article) में यह अवश्य लिखा हुआ है कि राष्ट्रपति प्रत्येक प्रशासकीय विभाग के प्रधान अधिकारी से लिखित में उसके कार्यालय से सम्बन्धित कर्त्तव्य के किसी भी विषय पर सम्मति माँग सकता है। जार्ज वाशिंगटन जो अमरिका का पहला राष्ट्रपति था उसके समय में केवल चार प्रशासकीय विभाग थे। वह इन चार प्रशासकीय अध्यक्षों से लिखित सम्मति तो माँगता ही था परन्तु इसके साथ-साथ वह उनको बुलाकर उनसे मौखिक रूप से भी सलाह लिया करता था। संविधान के उद्घाटन के दो वर्ष के अन्दर अन्दर ही प्रशासकीय विभागों के प्रधानों की कान्फ्रेंस बुलाने का रिवाज सा बन गया। इस प्रकार कहा जा सकता है कि संयुक्त राज्य अमेरिका का मन्त्रिमण्डल संविधान की धाराओं पर नहीं बल्कि एक रिवाज पर आधारित है। संवैधानिक नियमों को आज भी मन्त्रिमण्डल के विषय में कोई जानकारी नहीं है। राष्ट्रपति ने अपनी सुविधा के लिए यह एक संविधान से अतिरिक्त संस्था बना ली है। वास्तव में संविधान निर्माता राष्ट्रपति की कार्यकारिणी की शक्ति का विभाजन चाहते ही नहीं थे। जैसा पहले ही बताया जा चुका है वह तो कार्यपालिका का एकल संगठन चाहते थे। आज भी ऐसा नहीं समझना चाहिए कि राष्ट्रपति ने अपनी कार्यपालिका की शक्ति का कोई बटवारा कर दिया

है। शक्ति तो सब आज भी राष्ट्रपति के हाथों में ही केन्द्रित है। उसने तो अपनी सहायता के लिए कुछ अनुभवी व योग्य लोगों से केवल सलाह लेना प्रारम्भ कर दिया है। अमेरिका का मंत्रिमण्डल केवल सलाहकारों का एक वर्ग है।

मन्त्रिमण्डल का संगठन—जैसे-जैसे प्रशासकीय विभागों की संख्या में वृद्धि होती चली गई मन्त्रिमण्डल के सदस्यों का भी विस्तार होता चला गया। प्रारम्भ में जो संख्या केवल चार थी आज दस हो गई है। यह दस प्रशासकीय विभागों के प्रधानों को मिलाकर मन्त्रिमण्डल बनता है। यह दस प्रधान निम्नलिखित होते हैं। (1) परराष्ट्र मंत्री, (2) प्रतिरक्षा मंत्री (3) वित्त मंत्री (4) वाणिज्य मंत्री (5) श्रम मंत्री (6) गृह-मंत्री (7) कृषि मंत्री (8) पोस्ट मास्टर जनरल (9) एटर्नी जनरल और (10) स्वास्थ्य, शिक्षा व सुधार मन्त्री। अमरिका में मंत्रियों को Ministers नहीं बल्कि Secretaries पुकारा जाता है। अन्तिम मंत्री का विभाग 1 अप्रैल सन् 1953 को स्थापित किया गया था।

ऊपर लिखे दस विभागाध्यक्षों की नियुक्ति राष्ट्रपति सीनेट की स्वीकृति से करता है। परन्तु इन विभागाध्यक्षों के मामले में सीनेट उन सिफारिशों को शीघ्र ही मान लेती है जो राष्ट्रपति करता है। इसका आधार यह है कि प्रशासन के लिए क्योंकि राष्ट्रपति जिम्मेदार है इसलिए उसको अपनी रुचि के व्यक्तियों को विभागाध्यक्ष के पद पर नियुक्त करने का मौका मिलना चाहिए। मन्त्रिमण्डल के निर्माण में राष्ट्रपति को किन्हीं सीमाओं में नहीं बंधे रहना पड़ता है। वह उन लोगों को नियुक्त कर सकता है जो उसके राजनीतिक दल के सदस्य नहीं हैं या जिनका राजनीति से पहले कोई सम्बन्ध भी नहीं रहा है। वह अपनी रुचि का अधिक ध्यान रखता है इस सम्बन्ध में। ऐसे लोगों को नियुक्त करता है जो उसके व्यक्तिगत मित्र हों, रिश्तेदार हों या जिन्होंने उसको निर्वाचन में बहुत अधिक सहायता दी है। अपने विश्वास के लोगों को नियुक्त करना उसका ध्येय रहता है।

मन्त्रिमण्डल के सदस्य कांग्रेस के सदस्य नहीं बन सकते। इन दोनों संस्थाओं की सदस्यता एक समय में कोई नहीं रख सकता। परन्तु मन्त्रिमण्डल के सदस्यों के ऊपर संविधान ने कांग्रेस की कार्यवाही में भाग लेने के ऊपर कोई नियन्त्रण नहीं लगाया है। फिर भी एक ऐसा अभिसमय विकसित हो गया है कि उनको कांग्रेस की कार्यवाही में भी भाग लेने का अधिकार प्राप्त नहीं है। राजनीतिज्ञों में व विद्वानों में इस अभिसमय के विषय में बड़ा मतभेद है। बहुत से लोगों का ऐसा मत है कि मन्त्रिमण्डल के सदस्यों को कांग्रेस की बहस में भाग लेने का अधिकार मिलना चाहिए।

मन्त्रिमण्डल की विशेषतायें व उसकी स्थिति

1 सबसे पहली बात यह है कि मन्त्रिमण्डल के सदस्यों के अनुभव, योग्यता व व्यक्तित्व के कारण चाहे मन्त्रिमण्डल का प्रभाव रहता हो परन्तु उसके पास कोई कानूनी शक्ति नहीं है। यदि मन्त्रिमण्डल के सारे सदस्य भी एक बात का कहते हैं तो यह सम्भव है कि राष्ट्रपति उस बात को मानने से मना कर दे। अब्राहम लिंकन के समय का यह उदाहरण बड़ा प्रसिद्ध है कि किसी बात की सलाह लेने के लिए उसने मन्त्रिमण्डल के सम्मुख रखा। उस समय मन्त्रिमण्डल में सात सदस्य थे। सातों सदस्यों ने विपक्ष में अपना मत दिया। अब्राहम लिंकन की प्रतिक्रिया थी 'सात विरुद्ध एक पक्ष में, इसलिए एक की बात मान ली गई। अमेरिका के मन्त्रिमण्डल के सदस्य सलाहकारों से बढ़ कर कुछ नहीं हैं।

2 अमेरिका के मन्त्रिमण्डल के सदस्यों का एक ही विचारधारा का होना आवश्यक नहीं है। ऐसा सम्भव है कि दसों सदस्य अलग अलग मत के हों और इन सबसे अलग राजनीतिक दल का सदस्य राष्ट्रपति हो। मन्त्रि-मण्डल का मत जनता के सम्मुख भी आवश्यक नहीं कि एक हो। उनकी विचारधारा में ठोसता की आवश्यकता नहीं है।

3 मन्त्रिमण्डल के सदस्यों का उत्तरदायित्व किसी और के प्रति नहीं बल्कि केवल राष्ट्रपति के प्रति होता है। जब तक राष्ट्रपति उनसे प्रसन्न है तब तक वह अपने पद पर रहते हैं। राष्ट्रपति को असन्तुष्ट कर के एक मिनिट को भी वह अपने पद पर नहीं रह सकते। इसीलिए तो मन्त्रिमण्डल की उपमा 'किचिन कबीनेट' से दी गई है।

4 कबीनेट की सदस्यता प्राप्त करने के लिए किसी राजनैतिक प्रशिक्षण की आवश्यकता नहीं है। अमेरिका के मन्त्रिमण्डल की सदस्यता एक व्यक्ति के जीवन में अनायास आया हुआ एक मौका होता है। भाग्य से यदि किसी का भाई अमेरिका का राष्ट्रपति निर्वाचित हो जाए और निर्वाचित राष्ट्रपति अपने भाई से प्रसन्न हो जाए तो भाई को मन्त्रिमण्डल में सम्मिलित कर सकता है।

राष्ट्रपति के सम्बन्ध में मन्त्रिमण्डल—आचार्य ओगन का कथन है, "जहाँ तक इसके सदस्यों का प्रश्न है जिस प्रकार एक क्षण में यह सदस्य बनाए गए उसी प्रकार एक क्षण में इनकी सदस्यता समाप्त की जा सकती है।' राष्ट्रपति इन लोगों से सलाह ले भी सकता है और बिना इनसे सलाह लिए भी कोई निर्णय ले सकता है और उस पर कार्यवाही कर सकता है। जो सलाह इनके द्वारा दी जाए उसको न मानना भी राष्ट्रपति के अधिकार में है। यह भी सम्भव है कि मन्त्रिमण्डल के सदस्यों के मुकाबले में राष्ट्रपति किसी अन्य व्यक्ति की बात को ज्यादा महत्व देता हो।

के पास कोई ऐसा अस्त्र न रहे जिससे वह मन्त्रिमण्डल को अपने आधीन रहने के लिए विवश कर सके। दूसरी ओर अमेरिकी मन्त्रिमण्डल के सदस्यो को केवल यह नही कि काग्रेस का सदस्य ही नही होना होता बल्कि वह यदि चाहें तो भी काग्रेस के सदस्य नही बन सकते। व्यवस्थापिका का सदस्य मन्त्रिमण्डल का सदस्य नियुक्त हो जाता है तो उसको काग्रेस की सदस्यता से त्याग पत्र दे देना होगा।

3 इगलैड मे प्रधान मन्त्री मन्त्रिमण्डल का स्वामी नही बल्कि समान लोगो मे पहला है जबकि अमेरिकी राष्ट्रपति अपने मन्त्रिमण्डल का स्वामी है। इगलैड का प्रधान मन्त्री यदि किसी बहुत प्रभावशाली सदस्य को अपने मन्त्रिमण्डल से निकाल देता है तो उसके स्वय के पद को खतरा पैदा हो जाता है। 1751 मे लार्ड जॉन रसैल ने पामरस्टन को अपने मन्त्रिमण्डल से निकाला जिसका परिणाम यह हुआ कि रसैल अधिक दिन तक प्रधान मन्त्री पद पर नही टिक पाया। परन्तु अमेरिकी राष्ट्रपति प्रभावशाली से प्रभावशाली व्यक्ति को अपने मन्त्रिमण्डल मे से बिना किसी भय के निकाल सकता है।

4 इगलैण्ड मे मन्त्रिमण्डल की सदस्यता सक्रिय ससदीय जीवन का इनाम है जबकि अमेरिकी मन्त्रिमण्डल की सदस्यता काग्रेसी जीवन का इनाम नहीं बल्कि एक व्यक्ति के जीवन की अनायास प्राप्त हो जाने वाली घटना है। इस विषय मे अमेरिकी मन्त्रिमण्डल की चर्चा के दौरान अध्ययन किया जा चुका है।

5 इगलैण्ड की मन्त्रिमण्डलात्मक पद्धति मे मन्त्रिमण्डल का प्रत्येक निर्णय बहुमत पर आधारित होता है। परन्तु अमेरिकी पद्धति में ऐसा नहीं है। यहाँ पर मन्त्रिमण्डल वह निर्णय लेता है जो राष्ट्रपति चाहता है। इसके साथ ही साथ एक बात यह भी है कि इगलैण्ड के मन्त्रिमण्डल मे ठोसता का पाया जाना आवश्यक है जबकि अमेरिका के मन्त्रिमण्डल मे ठोसता की कोई आवश्यकता नही। यहाँ ऐसा सम्भव है कि मन्त्रिमण्डल के सदस्य सार्वजनिक रूप से एक दूसरे का विरोध करें। मन्त्रिमण्डलात्मक पद्धति के अन्तर्गत यदि ऐसा हो जाय तो मन्त्रिमण्डल को ही अपने स्थान से च्युत हो जाना पड़े। लार्ड मलबॉर्न जब इगलैण्ड का प्रधानमन्त्री था तो मन्त्रिमण्डल के सदस्यों मे कॉर्न लॉज के सम्बन्ध मे बड़ा मतभेद सा था। परन्तु यह मतभेद जनता के सम्मुख नही ले जाया जा सकता था अन्यथा मन्त्रिमण्डल को भग हो जाना पड़ता। इसी सदर्भ मे प्रधानमन्त्री ने मन्त्रिमण्डल की बैठक बुलाई। बैठक के पश्चात् जब सब सदस्य जाने लगे तो प्रधानमन्त्री ने सब को रोका और कहा "मैं आपको जाने नहीं दूगा इसका ज्यादा महत्व नहीं कि आप क्या कहते हैं, परन्तु हम सबको एक ही कहानी मे रहना चाहिए।"

उपराष्ट्रपति

ममरिका की शासन पद्धति का मन्द्र बिन्दु राष्ट्रपति है। सारी प्रशासकीय शक्तियाँ सिद्धान्त और व्यवहार दोनों दृष्टिकोणों से उसी में केन्द्रित हैं। उसका कार्यकाल निश्चित है। राष्ट्रपति का निर्वाचन चार वर्ष के बाद ही होता है। चार वर्ष के अन्तर्गत निर्वाचन का कोई प्रावधान सविधान में है ही नहीं फिर यदि राष्ट्रपति अपना पद छोड़ दे या कोई उससे उसका पद छीन ले। यदि 64 में निर्वाचन होते हैं तो उसके बाद 68 में ही निर्वाचन होंगे। उससे पहले निर्वाचन हो ही नहीं सकते। ऐसी स्थिति में जबकि एक राष्ट्रपति ने या तो त्याग पत्र दे दिया है या उसे पदच्युत कर दिया गया है या दुर्भाग्य से उसकी मृत्यु हो जाती है तो इस महत्वपूर्ण पद को रिक्त नहीं छोड़ा जा सकता। इसलिए अमरिका के संविधान निर्माताओं ने उपराष्ट्रपति पद की आयोजना की है।

राष्ट्रपति के पद के रिक्त हो जाने पर उपराष्ट्रपति राष्ट्रपति बन जाता है। जब राष्ट्रपति कनेडी की हत्या के बाद तत्कालीन उपराष्ट्रपति लिन्डन जॉनसन को राष्ट्रपति पद का उत्तराधिकार प्राप्त हो गया। ऐसा कभी भी मौका आ सकता है, इसीलिए संविधान ने राष्ट्रपति पद के लिए और उपराष्ट्रपति पद के लिए एक ही जैसी योग्यताओं का होना आवश्यक ठहराया है। दोनों का निर्वाचन एक ही पद्धति से होता है।

इस पद की व्यवस्था का ऐसा निर्णय तो संविधान निर्माताओं ने ले लिया परन्तु अब उनके सामने यह समस्या आई कि उत्तराधिकार की अवस्था के आने तक आखीर कौन सा काम उपराष्ट्रपति को दिया जाय। संविधान निर्माताओं में से एक ने तो व्यंग किया और कहा कि 'उपराष्ट्रपति को राष्ट्रपति की मृत्यु की प्रतीक्षा करने का काम सौंपना ही ठीक है।' आखीर में सोच विचार से यह बात तय की गई कि उपराष्ट्रपति को सीनेट की अध्यक्षता का काम सौंप दिया जाए। आज उसी निर्णय के आधार पर अमेरिकी उपराष्ट्रपति सीनेट का पदेन (ex-officio) सभापति होता है। उसको तीस हजार डालर वार्षिक वेतन प्राप्त होता है और दस हजार डालर और भत्ता मिलता है। अभी तक आठ उपराष्ट्रपतियों को राष्ट्रपति पद पर उत्तराधिकार प्राप्त हुआ है। उन आठ उपराष्ट्रपतियों के जो बाद में राष्ट्रपति बन गए निम्नलिखित नाम हैं—टायलर, फिल्मोर एन्ड्रू जानसन, आर्थर, थ्योडोर रूजवेल्ट, कूलिज, ट्रूमन और लिन्डन जॉनसन।

राष्ट्रपति के पद त्याग और पदच्युति की ही पद्धति उपराष्ट्रपति के सम्बन्ध में प्रयोग में लाई जाती है।

ग्रभ्यास के लिए प्रश्न

1 ग्रमरिकी कायपालिका की विशेषताग्रो का वरान कीजिए।

2 ग्रमरिकी राष्ट्रपति के निर्वाचन की पद्धति का वरान कीजिए। व्यवहार म यह निर्वाचन परयक्ष रूप म कैसे होने लगा है ?

3 'ग्रमेरिका का राष्ट्रपति नियन्त्रित शक्तियो वाला ग्रौर विशाल प्रभावों वाला प्रशासक है।' इस कथन का विश्लेपरणात्मक उल्लख कीजिए।

4 ग्रमरिका क राष्ट्रपति के ग्रधिकारों ग्रौर कार्यों का वरान कीजिए।

5 'यह कहना कि विधि निमाण मे राष्ट्रपति का हाथ नही रहता केवल दाशनिक सत्य है व्यावहारिक नही।' व्याख्या कीजिए।

6 उन विविध साधना का उल्लख कीजिए, जिनके द्वारा ग्रमेरिका का राष्ट्रपति विधि निर्माण म प्रभाव डाल सकता है।

7 ग्रमरिकी राष्ट्रपति ग्रौर ग्रमेरिकी काग्रेस क बीच सवधानिक ग्रौर राजनतिक सम्बन्धो की विवेचना कीजिए।

8 'सयुक्त राज्य का राष्ट्रपति एक सम्राट से कम ग्रौर ग्रधिक दोनो है, वह एक प्रधानमन्त्री स भी कम ग्रौर ग्रधिक दोनो है। उसके पद का जितना भी ग्रध्ययन किया जाय उतना ही विलक्षरा स्वभाव उसका दिखाई देता है" इस कथन को स्पष्ट कीजिए।

9 ग्रमरिका के राष्ट्रपति की शक्तिया ग्रौर स्थिति की तुलना इगलण्ड के प्रधानमन्त्री की शक्तिया ग्रौर स्थिति से कीजिए।

10 इस कथन की व्याख्या कीजिए कि 'ग्रमेरिकी राष्ट्रपति स्वय ग्रपना प्रधानमन्त्री है।

11 'ग्रमरिकी मन्त्रिमण्डल ग्रौर इगलण्ड के मन्त्रिमण्डल म मौलिक ग्रन्तर है। इस कथन क प्रकाश मे दो देशो के मन्त्रिमण्डल की तुलना कीजिए।

12 'ग्रमरिकी राष्ट्रपति स्थिति का पूरा स्वामी है।' इगलण्ड के प्रधानमन्त्री का ग्रपने मन्त्रिमण्डल के साथ सम्बन्ध स्पष्ट करते हुए ग्रमेरिकी मन्त्रिमण्डल क विषय म उपरोक्त कथन की समालोचना कीजिए।

13 अमरीकी मन्त्रिमण्डल के गठन, अधिकारों तथा कार्यों का वर्णन कीजिए।

14 'संयुक्त राज्य अमरीका के राष्ट्रपति के पद में इंग्लैण्ड के राजा और प्रधानमन्त्री के पद समाहित हैं।' विवेचना कीजिए।

15 'अमरीका का राष्ट्रपति सम्भवतः या तो ड्राइवर है और या फिर ब्रेक है। वह कभी भी अतिरिक्त पहिया नहीं है।' प्राचार्य ब्राउन के इस कथन की विवेचना कीजिए।

संयुक्त राज्य अमेरिका की व्यवस्थापिका

अमेरिकी व्यवस्थापिका कांग्रेस कहलाती है। संविधान में इसका प्रावधान पहले अनुच्छेद में किया गया है। कांग्रेस में दो सदन बनाए गए है। एक सदनात्मक व्यवस्थापिका का चलन अब धीरे धीरे लुप्त सा ही होता चला जा रहा है। अब सबको इस बात में विश्वास सा हो गया है कि द्वि-सदनात्मक व्यवस्थापिका एक सदन वाली व्यवस्थापिका से श्रेष्ठ होती है। अमेरिका के संविधान निर्माताओं ने द्विसदनात्मक व्यवस्थापिका की रचना दो सिद्धान्तों के आधार पर की है। निम्नभवन अर्थात् प्रतिनिधि सभा की स्थापना राष्ट्रीय-एकता के आधार पर की गई है, और उच्च भवन अर्थात् सीनेट की स्थापना राज्यों की समानता के आधार पर। फिलडेल्फिया की सभा में एक ओर छोटे राज्यों के प्रतिनिधि थे, दूसरी ओर बड़े राज्यों के। इन दोनों प्रतिनिधियों के पारस्परिक विरोधी दावों का परिणाम अमेरिका की वर्तमान व्यवस्थापिका है। बड़े राज्यों के प्रतिनिधियों ने जिनका नेतृत्व एडमण्ड रैंडालफ ने किया अपनी ओर से वर्जीनिया योजना प्रस्तुत की। वर्जीनिया योजना का उद्देश्य यह था कि व्यवस्थापिका में राज्यों को उनकी जन-सख्या के आधार पर प्रतिनिधित्व प्राप्त होना चाहिए। छोटे राज्यों को थोड़ा प्रतिनिधित्व और बड़े राज्यों को अधिक प्रतिनिधित्व, वर्जीनिया-योजना चाहती थी। इस योजना के विरोध में छोटे राज्यों की ओर से एक योजना रखी गई। छोटे राज्यों के प्रतिनिधियों का नेतृत्व इस मामले में विलयम पटसन ने किया। छोटे राज्यों की ओर से जो योजना रखी गई उसका नाम न्यू-जर्सी योजना थी। इस योजना का आशय यह था कि व्यवस्थापिका में प्रतिनिधित्व के मामले में प्रत्येक राज्य चाहे वह जनसख्या और क्षेत्र में छोटा हो या बड़ा समान समझा जाए। इन विरोधी योजनाओं और विरोधी दावों के बीच में रोगर शमन नाम के एक प्रतिनिधि ने बुद्धिमत्ता पूर्ण एक योजना प्रस्तुत की जिसमें इस बात का प्रयत्न किया गया था कि दोनों ओर के प्रतिनिधियों में समझौता हो जाय। क्योंकि यह समझौते वाली योजना कनक्टीकट राज्य के प्रतिनिधियों की ओर से आई थी इसलिए इस योजना को कनक्टीकट समझौते के नाम से ही जाना जाता है। इस योजना की श्रेष्ठता ने सभी प्रतिनिधियों को प्रभावित किया और पहली दोनों योजनाओं को मिलाकर जो समझौते की योजना कनैक्टीकट के प्रतिनिधियों ने प्रस्तुत की सब प्रतिनिधियों के द्वारा स्वीकार कर ली गई। इस समझौते की योजना का अर्थ यह था कि व्यवस्थापिका में दो सदन हों एक सदन का सगठन राष्ट्रीय एकता के आधार पर हो और दूसरे का राज्यों की समानता के आधार पर।

वर्तमान स्थिति यह है कि प्रतिनिधि सभा का निर्माण राष्ट्रीय एकता के आधार पर होना है और सीनेट का निर्माण राज्यों की समानता के आधार पर।

प्रतिनिधि सभा

संगठन—प्रतिनिधि सभा जिसको अमेरिकी बोलचाल की भाषा में केवल 'हाउस' के नाम से पुकारा जाता है, अमरिका की जनता का प्रतिनिधित्व करती है। जनता प्रत्यक्ष रूप से अपने प्रतिनिधियों को निर्वाचित करके इस भवन में भेजती है इसलिए इस भवन को लोक प्रिय भवन भी पुकारा जा सकता है। प्रतिनिधियों का निर्वाचन जन संख्या के आधार पर होता है। इसलिए जनसंख्या में वृद्धि के साथ-साथ इसकी भी सदस्य संख्या बढ़ती जाती है। प्रारम्भ में इसकी सदस्य संख्या केवल 65 थी परन्तु नए राज्यों का संघ में शामिल होने का और जनसंख्या के बढ़ने का परिणाम यह हुआ है कि अब इसकी सदस्य संख्या 435 हो गई है। कहीं ऐसा न हो कि जन संख्या निरन्तर बढ़ता ही जाए और उसी अनुपात में प्रतिनिधि सभा के सदस्य भी बढ़ते चले जायें, सन् 1961 में किए गए एक संशोधन के अनुसार निश्चित कर दिया गया कि सदस्य संख्या स्थायी रूप से 43 रहेगी।[1] नियमानुसार 30 हजार जनसंख्या के पीछे एक सदस्य निर्वाचित होता है। प्रत्येक 10 वर्ष के पश्चात् जो जनगणना होती है उसके आधार पर सीटों का पुनर्वितरण होता है। ध्यान रहे अब सीटें 435 से अधिक नहीं की जा सकतीं। यदि किसी भी राज्य की जनसंख्या 30 हजार से कम है तो नियमानुसार उसको एक सदस्य भेजने का अधिकार तो प्राप्त होता ही है। नवाडा, डिलावेयर तथा वरमाउन्ट जैसी छोटी-छोटी जनसंख्या वाले राज्य 'हाउस' में एक एक प्रतिनिधि निर्वाचित करके भेजते हैं जबकि न्यूयार्क जैसे बड़ी जनसंख्या वाले राज्य को 45 प्रतिनिधि निर्वाचित करने का अधिकार प्राप्त होता है।

भवन का निर्वाचन प्रत्येक दो वर्ष के पश्चात् होता है। भवन के निर्वाचन में मताधिकार किन लोगों को प्राप्त होता है संविधान निर्माताओं ने

---

1 1958 में जब एक नया राज्य अलास्का अमरिका संघ का 49वाँ सदस्य बना तो निम्न सदन की संख्या में एक और उच्च-सदन की सदस्य संख्या में दो की वृद्धि कर दी गई। फिर जब 18 मार्च 1959 में हवाई राज्य को भी अमेरिका-संघ का 50 वाँ सदस्य बना लिया गया तो प्रतिनिधि-सभा की सदस्यता 4‍7 और सीनेट की सदस्य संख्या 100 हो गई। सन् 1960 में जनगणना के पश्चात् सीटों का जब पुनर्वितरण किया गया तो फिर 'हाउस' की संख्या 435 कर दी गई। सीनेट की सदस्य संख्या तो अब भी 100 है।

इस सम्बन्ध में कुछ नहीं कहा है। यह निश्चय करने का अधिकार संविधान निर्माताओं ने राज्य के ऊपर छोड़ दिया है। इस सम्बन्ध में उन्होंने यह अवश्य तय कर दिया है कि राज्य के विधान मण्डलों के लोकप्रिय भवन के चुनाव में जो लोग मतदान के योग्य तथा अधिकारी समझे जाएँ उनको प्रतिनिधि सभा के चुनाव के लिये भी मताधिकार के योग्य समझा जाए। चुनाव का स्थान और पद्धति निर्धारित करने का कार्य भी संविधान ने राज्यों को ही सुपुर्द किया है। निर्वाचन क्षेत्रों का गठन करने का अधिकार भी उसी प्रकार से राज्यों को प्राप्त है। इस अधिकार का प्रयोग करते समय राज्य की सरकार यह प्रयत्न करती है कि उसके स्वयं के राजनैतिक दल को निर्वाचन में ज्यादा से ज्यादा लाभ प्राप्त हो सके। राज्यों के इस व्यवहार ने एक कुप्रथा को जन्म दिया है जिसको गैरीमैंडरिंग के नाम से पुकारा जाता है।

भवन के निर्वाचन के सम्बन्ध में गैरीमैंडरिंग (Gerrymandering) की कुप्रथा—गैरीमैंडरिंग प्रतिनिधि सभा के निर्वाचनों से सम्बन्धित वह एक कुप्रथा है जिसके अनुसार एक राज्य की सरकार अपने दल को निर्वाचनों में ज्यादा से ज्यादा लाभ पहुँचाने का प्रयत्न करती है। सीटों के पुनर्वितरण के समय राज्य का विधान-सभा में जो राजनैतिक दल बहुमत में होता है वह अधिक से अधिक सीट प्राप्त करने के लोभ से राज्य के निर्वाचन-क्षेत्रों को इस प्रकार से बाटता है कि विरोधी पार्टी को स्वयं की पार्टी की अपेक्षा कम से कम लाभ प्राप्त हो सके। निर्वाचन क्षेत्रों का इस प्रकार से विभाजन करने का उद्देश्य बहुमत दल का स्वयं को अनुचित लाभ पहुँचाना है। बहुमत दल यह प्रयत्न करता है कि उसके दल के समर्थक इस प्रकार से केन्द्रित व बिखरे हुए हों कि ज्यादा से ज्यादा निर्वाचन क्षेत्रों में उसको बहुमत प्राप्त करने का मौका मिल सके। उदाहरण से यह बात स्पष्ट हो सकेगी। मान लीजिए दो काउन्टियां ऐसी हैं जिनमें डेमोक्रेटिक पार्टी का बड़ा अच्छा प्रभाव है। राज्य में यदि रिपब्लिकन पार्टी की सरकार है तो वह ऐसा प्रयत्न करेगी कि इन दो काउन्टियों को एक ही निर्वाचन क्षेत्र में रख दिया जाए जिससे डमोक्रेटिक पार्टी को दो के स्थान पर एक ही सीट प्राप्त हो सके। इसी उदाहरण में यदि राज्य की सरकार डमोक्रेटिक पार्टी की है तो ऐसा प्रयत्न करेगी कि कुछ और भाग को मिलाकर उन दो काउन्टियों में तीन या चार निर्वाचन क्षेत्र बनाये जिससे उसको ज्यादा से ज्यादा लाभ प्राप्त हो सके। इस प्रथा को ही गैरीमैंडरिंग का नाम दिया गया है। इसका नाम जो गैरीमैंडरिंग पड़ा उसका एक इतिहास है। सन् 1812 में मसाचुसेट राज्य का गवर्नर एल्ब्रिज गैरी नाम का व्यक्ति था, उसने अपने राज्य के निर्वाचन-क्षेत्रों का पुनर्गठन करके सर्वप्रथम इस कुप्रथा को

किया था। उसीं के नाम पर इसको गैरीमैंडरिंग पुकारा जाता है। यद्यपि अमेरिकी जन मत अब इस प्रथा के विरुद्ध होता चला जा रहा है फिर भी राजनीतिज्ञों को जब भी मौका मिलता है इस प्रथा का काम लाने से बाज नही आते।

भवन की सदस्यता प्राप्त करने के लिए आवश्यक योग्यताएं— प्रतिनिधि सभा की सदस्यता प्राप्त करने लिए उम्मीदवार में निम्नलिखित योग्यताएँ होना आवश्यक हैं। हाउस की सदस्यता प्राप्त करने के लिए सात वर्ष पुरानी संयुक्त राज्य अमरिका की नागरिकता प्राप्त होना आवश्यक है। जो व्यक्ति सदस्य बनना चाहता है उसके लिए आवश्यक है कि वह पच्चीस वर्ष की आयु का हो चुका हो और उसी राज्य का निवासी होना चाहिए जहाँ से वह निर्वाचन लडना चाहता है। इसके साथ ही साथ एक रिवाज वहाँ पर विकसित हो गया है जिसके अनुसार उम्मीदवार उसी स्थान का निवासी होना चाहिए जिस स्थान से वह निर्वाचित होना चाहता है। यह जो रिवाज है इसको स्थानिक-नियम (Locality Rule) के नाम से पुकारा जाता है। स्थानिक नियम यद्यपि केवल एक रिवाज है परन्तु इतनी दृढ़ता से व्यवहार में लाया जाता है कि किसी नियम से कम शक्ति उसकी नहीं कही जा सकती। यह नियम साधारण सा मालूम पडता है परन्तु इसके परिणाम अमरिकी राजनैतिक जीवन के प्रत्येक क्षेत्र में देखे जा सकते हैं। इस नियम को भी हम एक कुप्रथा कह सकते हैं क्योंकि उसने निम्नलिखित बातों को जन्म दिया है।

(1) इस नियम का परिणाम कभी-कभी यह होता है कि योग्य तथा श्रेष्ठ व्यक्ति कांग्रेस की सदस्यता से वंचित रह जाते हैं और साधारण योग्यता व व्यक्तित्व के व्यक्ति निर्वाचित होकर कांग्रेस में पहुंच जाते हैं। कारण स्पष्ट है प्रकृति ने योग्य व्यक्तियों को कोई निर्वाचन क्षेत्र की दृष्टि से पैदा नहीं किया।

(2) जिन क्षेत्रों में एक राजनैतिक दल का प्रभाव है वहाँ दूसरे राजनैतिक दल के सदस्यों का राजनैतिक-जीवन आगे नहीं बढ़ पाता। यदि किसी क्षेत्र में डमाक्रेटिक पार्टी का बहुत ज्यादा प्रभाव है और वहाँ रिपब्लिकन पार्टी का कोई श्रेष्ठ नेता पैदा होता है तो उसको निर्वाचित होकर कांग्रेस में जाने का कभी मौका नहीं मिल सकता। जहाँ से वह निर्वाचन लड सकता है वहां डमोक्रेटिक-पार्टी का प्रभाव है और अन्य यहीं से वह स्थानिक नियम के कारण निर्वाचन लड नहीं सकता। इस तरह श्रेष्ठ सम्मानित राजनैतिक नेता इस प्रकार से आगे नहीं आ पाता।

(3) कांग्रेस साधारण व्यक्तियों के नेताओं से भर जाता है। स्थानिक नियम के कारण बहुत से श्रेष्ठ व्यक्ति वहाँ तक पहुंच नहीं पाते।

(4) कांग्रेस के सदस्यों का दृष्टिकोण स्थानिक हो जाता है। उनको मालूम रहता है कि यदि दोबारा निर्वाचित होकर आना है तो अपने निवास के निर्वाचन क्षेत्र के लोगों का अच्छी तरह से पोषण करना चाहिए। यदि वह राष्ट्रीय प्रसिद्धि या महत्ता प्राप्त करते भी हैं तो भी निर्वाचन के लिए उनका अपने स्वयं के निर्वाचन क्षेत्र की ओर ही देखना पडता है। इस बात का परिणाम यह होता है कि प्रतिनिधि कांग्रेस मे स्थानीय हितों के सम्पादन का प्रयत्न करते हैं, राष्ट्रीय हितों के सम्पादन का नहीं।

अमरिकी सार्वजनिक जीवन में चाहे इस नियम ने कितना भी विष घोला हो परन्तु स्थानीय दलीय यन्त्र कभी भी इस बात को स्वीकार करने के लिए तयार नहीं होता है कि बाहर का कोई व्यक्ति आकर उनके निर्वाचन क्षेत्र से निर्वाचित हो जाए।

भवन की अवधि तथा निर्वाचन—प्रतिनिधि सभा की अवधि दो वर्ष की है। दो वर्ष से पहले उसको किसी भी प्रकार से भंग नहीं किया जा सकता। प्रतिनिधि सभा के सदस्य कितनी ही बार सभा के सदस्य बन सकते हैं। सारे देश में प्रतिनिधि सभा के सदस्यों का निर्वाचन एक ही दिन होता है। नवम्बर माह के पहले सोमवार के बाद जो मंगलवार आता है नियमानुसार निर्वाचन उसी दिन होता है। नियम के अनुसार यह तय कर दिया गया है कि एक उम्मीदवार निर्वाचन मे अधिक से अधिक 2500 डालर व्यय कर सकता है। एक वैकल्पिक नियम भी है जिसके अनुसार उम्मीदवार को अधिक से अधिक 5000 डालर भी खर्च करने का अधिकार प्राप्त हो जाता है।

प्रतिनिधी–सभा का अध्यक्ष

अध्यक्ष या स्पीकर

प्रतिनिधि–सभा का जो सभापतित्व करता है उसको स्पीकर कहते हैं। स्पीकर का पद बहुत प्राचीन और बहुत प्रतिष्ठावान है। इस पद को अमरिकी पद्धति में अंग्रेजी–पद्धति से लिया गया है। इंगलैंड में स्पीकर का पद उस समय अस्तित्व में आया था जब अमरिका की खोज भी नहीं हुई थी। इंगलैंड की कामन्स–सभा का सभापति (स्पीकर) १७ वीं शताब्दी तक इंगलैंड के सम्राट की आधीनता में काम करता था। परन्तु गृह–युद्ध के प्रारम्भ होते–होते स्पीकर ने सम्राट की आधीनता छोड दी और कामन्स–सभा की आधीनता स्वीकार कर ली। अमेरिका का स्पीकर इंगलैंड के स्पीकर से फिर भी बहुत से आधारों पर भिन्न है। इस भिन्नता का अध्ययन हम आगे करेंगे।

स्पीकर प्रतिनिधि–सभा की बैठकों की अध्यक्षता करता स्पीकर अवश्य है परन्तु वास्तव में वह बहुत कम बोलता है।

धाता करते समय वह निर्धारित नियमों का तो पालन करता है परन्तु दोनों पक्षों के बीच में निष्पक्ष रह कर काम नहीं करता। वह नियमों में आबद्ध रहते हुए ऐसा प्रयत्न करता है कि उस दल को अधिक से अधिक लाभ हो जिस दल से वह स्वयं सम्बन्धित है। अपने दल को लाभ पहुँचाने की प्रेरणा से ही अमरिकी अध्यक्ष ने अपने हाथों में बहुत सी शक्ति को संचित करना प्रारम्भ कर दिया। १६ वीं शताब्दी में क्ले के प्रशासन में वह एक बड़ा महत्वपूर्ण पदाधिकारी बन गया था। एम० पी० फालेट ने तो उसकी शक्तियों का महत्व निर्धारित करते हुए उसको केवल राष्ट्रपति से दूसरा बताया है। स्पीकर के इतने अधिक महत्व के विकास का कारण यह रहा था कि संविधान ने प्रतिनिधि-सभा के किसी अन्य नेता की आयोजना नहीं की है। नेता का अभाव प्रारम्भ में प्रतिनिधि-सभा को बड़ा अखरता था। जब धीरे-धीरे सभा की संख्या बढ़ गई और उसके कामों में भी वृद्धि हो गई तो एक ऐसे नेता की कमी बड़ी अधिक महसूस होने लगी जो सभा की कार्यवाही का *निर्देशन कर सके और उसको सही दिशा बता सके।* ऐसी परिस्थितियों में स्पीकर के हाथ में सारी शक्तियों का केन्द्रित हो जाना स्वाभाविक था क्योंकि वही एक ऐसा पदाधिकारी था जो सदन का नेतृत्व कर सकता था। हैनरी क्ले के समय से स्पीकर बहुमत दल के नेता के रूप में जाना जाने लगा। बहुमत दल का नेता होने का स्वाभाविक तात्पर्य यह था *कि वह सदन का नेता हो बन गया।* धीरे-धीरे वह सभा का एक प्रकार से तानाशाह बन गया। कैनन और रीड नाम के दो स्पीकर ऐसे हुए जिनको सदन का तानाशाह माना जाता था और उनके निरंकुश व्यवहार के कारण सदस्यों के द्वारा घृणा की दृष्टि से देखा जाता था। स्पीकर की तानाशाही के कारण जनमत उसके विरुद्ध हो गया। सन् 1910 व 1911 में उसकी शक्ति तथा पद की *प्रतिष्ठा में सारी कमी आई।* 1910 में उसको नियम समिति से निकाल दिया गया जिस की अध्यक्षता के कारण वह मनमाने नियम बनाता था। और 1911 में स्पीकर के हाथ से समितियों के अध्यक्ष नियुक्त करने का अधिकार भी छीन लिया गया। आज का स्पीकर पहले स्पीकर की अपेक्षा कहीं अधिक निर्बल हो गया है।

स्पीकर का निर्वाचन—*स्पीकर का निर्वाचन दल-गत राजनीति के* आधार पर होता है। सैद्धान्तिक तौर से तो स्पीकर का निर्वाचन स्वयं प्रतिनिधि सभा के द्वारा सदन के सदस्यों में से ही किया जाता है। परन्तु व्यवहारिक तौर से देखा जाए तो बहुमत दल का संगठन उसके विषय में निर्णय लेता है। इस पद के लिए ऐसा व्यक्ति देखा जाता है जिसको कांग्रेस का लम्बा अनुभव प्राप्त हो। उसके लिए यह आवश्यक नहीं कि वह दल में बहुत महत्वपूर्ण माना जाता हो।

स्पीकर के अधिकार और कर्त्तव्य—स्पीकर के निम्नलिखित अधिकार और कर्त्तव्य हैं—

(1) स्पीकर का सबसे पहला अधिकार प्रतिनिधि-सभा की बैठकों का सभापतित्व करना है। बैठक प्रारम्भ होने पर कार्यक्रम की शुरुआत की घोषणा करता है। जब सदन के सदस्यों की पूरक संख्या उपस्थित हो जाती है तो पिछली बैठक की कार्यवाही का प्रतिवेदन सदन के सम्मुख प्रस्तुत करता है।

(2) भवन का सभापति होने के नाते भवन में शान्ति व्यवस्था व शिष्टाचार बनाये रखने का उसी का उत्तरदायित्व है। यदि सदन में कोई अव्यवस्था हो या अशिष्टता पूर्ण व्यवहार हो तो वह दर्शक वीथाओं, अन्य वीथिओं और सभाकक्षों (lobbies) को रिक्त करने के आदेश दे सकता है।

(3) सदन में बोलने के लिए इच्छुक सदस्यों को बोलने की अनुमति प्रदान करता है। सदन का कोई भी सदस्य अध्यक्ष को सम्बोधित करके बोलना प्रारम्भ करता है। यदि अध्यक्ष बोलने की अनुमति देता है तो वह बोलता है अन्यथा अपना स्थान ग्रहण करता है।

(4) भवन की ओर से सब आदेशों, प्रस्तावों, विधेयकों तथा अन्य दस्तावेजों पर अध्यक्ष के ही हस्ताक्षर होते हैं।

(5) बहस के अन्त में किसी विषय को मतदान के लिए रखने का तथा सदन का निर्णय घोषित करने का उसका ही कार्य है।

(6) पूर्व निर्धारित नियमों की व्याख्या करना तथा उनको क्रियान्वित करने का स्पीकर का ही अधिकार है।

(7) जैसा ऊपर लिखा जा चुका है सन् 1911 से पहले सदन की सारी समितियों के सभापति तथा उसके सदस्यों को नियुक्त करने के अधिकार भी स्पीकर को प्राप्त थे। अब स्पीकर को केवल प्रवर समितियों और सम्मेलन समितियों को ही नियुक्त करने का अधिकार प्राप्त है। अन्य समितियों की नियुक्ति का अधिकार उससे छीन लिया गया है।

(8) सभापति को निर्णायक मत देने का भी अधिकार होता है। वह भवन में हो रहे वाद-विवाद में भी भाग ले सकता है।

(9) तीन दिन तक के लिए अध्यक्ष किसी अन्य सदस्य को अपने स्थान पर कार्यवाहक सभापति नियुक्त कर सकता है। सदन की स्वीकृति से 10 दिन तक के लिए भी वह किसी सदस्य को अपना स्थान ग्रहण करने का अधिकार दे सकता है। यदि इससे अधिक समय के लिए सभापति भवन से अनुपस्थित रहता है तो भवन के द्वारा एक अस्थायी अध्यक्ष निर्वाचित कर लिया जाता है।

स्पीकर की स्थिति—उपरोक्त अधिकारों के अध्ययन से यह भली भांति अनुमान लगाया जा सकता है कि सदन की कार्यवाहियों में स्पीकर का बड़ा महत्वपूर्ण भाग रहता है। सन् 1910–11 की क्रान्ति से उसकी स्थिति में यद्यपि बड़ा परिवर्तन आ गया है फिर भी वह महत्वहीन नहीं कहा जा सकता। आज भी सभापति अपने दल को सदन की कार्यवाहियों के बीच बड़ा लाभ पहुँचा सकता है और पहुँचाता है। आज भी वह सदन की कार्यवाही से सम्बन्धित नियमों की पुनर्व्याख्या करता है और उनको लागू करता है। आज भी स्पीकर को चाहे सीमित ही सही नियुक्ति का भी अधिकार प्राप्त है। अध्यक्ष की स्थिति का स्पष्ट करते हुये हमन फाइनर ने लिखा है 'अध्यक्ष अब भी अपने विचारों, निर्देशों और व्यवहार में पार्टी का प्रतिनिधि ही बना रहता है। वह अब भी कांग्रेस के उस नेतृमण्डल में स्थान रखता है जिसका सम्बन्ध शासन सम्बन्धी आवश्यक विधेयकों को पास कराने के लिए राष्ट्रपति आवश्यक समझता है और इसके लिए निरंतर प्रयत्न करता रहता है। उसकी पार्टी की सचालन समिति और सदन में बहुमत दल के नेता अब भी उससे परामर्श करते हैं और सचालन-समिति पर उसका बड़ा प्रभाव है। समितियों का काम सौंपने और कार्यक्रम में प्राथमिकता निर्धारित करने में अध्यक्ष का अब भी विशेष महत्व का स्थान होता है क्योंकि वह अपनी पार्टी का सबसे प्रमुख व्यक्ति होता है और यही तो कारण है कि वह सदन का सभापति निर्वाचित किया गया है। 435 सदस्यों के सदन में शान्ति और व्यवस्था स्थापित रखने के लिए और उसका कार्य विधि के अनुसार चलाने के लिए यह आवश्यक है कि इस सम्बन्ध में किसी न किसी का अधिकार व नेतृत्व सौंपा जाए। 1910 तक यह अधिकार अध्यक्ष और उसके मित्रों के हाथ में केन्द्रित था परन्तु अब यह अध्यक्ष के मित्रों और अध्यक्ष के हाथ में केन्द्रित है।"

अमेरिका और ब्रिटेन के स्पीकरों की तुलना

यह प्रश्न बड़ा रोचक है कि अमेरिका के और ब्रिटेन के स्पीकरों में क्या समानता और क्या भिन्नता है। संविधान के विद्यार्थियों से अक्सर यह प्रश्न पूछा जाता है कि इन दोनों स्पीकरों की तुलना कैसे की जा सकती है। इस तुलना के पूछे जाने का कारण यह है कि अमेरिका का स्पीकर अपने दल का समर्थन करता है जब कि इंगलैंड का स्पीकर बिल्कुल निष्पक्ष रहकर अपने कर्तव्यों का व अधिकारों का प्रयोग करता है। निम्नलिखित पाँच सूत्रों के आधार पर हम दोनों पक्षों की तुलना कर सकते हैं—

(1) इंगलैंड का स्पीकर निष्पक्ष होता है जबकि अमेरिका का स्पीकर पक्षपाती होता है और जहां तक सम्भव है वह अपने दल के हितों का समर्थन

में नहीं। यह कहा जा सकता है कि इस समिति के द्वारा ही यह निर्धारित होता है कि सदन की कार्यवाही किस प्रकार से चले। इसी आधार पर अर्नेस्ट ग्रिफिथ ने अपनी पुस्तक 'अमरिकी शासन प्रणाली' में इस समिति को 'प्रतिनिधि सभा का यातायात प्रबन्धक' कहा है। इस समिति का यह विशेषाधिकार है कि वह सदन में अपनी बात कह सके। इसी विशेषाधिकार के बल पर यह समिति कोई नया नियम प्रस्तुत करके बहस में हस्तक्षेप कर सकती है। सन् 1910–11 की क्रांति से पहले जबकि स्पीकर के अधिकारों को कम कर दिया गया स्पीकर नियम समिति का सभापति होता था और इसी आधार पर वह तानाशाहों का सा व्यवहार करने में सक्षम था। अब स्पीकर इस समिति से अलग कर दिया गया है।

पहले स्पीकर, दो सदस्य बहुमत दल के और दो सदस्य अल्पमत दल के मिलकर इसका निर्माण करते थे। स्पीकर अध्यक्ष होता था और मनचाहे सदस्यों को नियुक्त करने का उसको अधिकार होता था। परन्तु अब स्वयं सदन ने यह अधिकार ले लिया है। अब सदस्यों की संख्या 14 कर दी गई है।

समितियों के सभापतियों की स्थिति—अमेरिकी समितियों के अध्यक्षों को बड़ी प्रतिष्ठा प्राप्त होती है। इंगलण्ड में जिस प्रकार से अधिकतर विधेयक सरकारी सदस्यों के द्वारा रखे जाते हैं उस प्रकार से अमरिका में अधिकतर विधेयक सदन में समितियों के अध्यक्षों के द्वारा रखे जाते हैं। उनके द्वारा रखे गए विधेयकों के साथ उनके नाम जुड़ जाते हैं और कानून बनने के बाद में भी वह उनके नाम से जाने और पुकारे जाते हैं। समिति के सभापति को समिति के कर्मचारी नियुक्त करने का, समिति का कार्यक्रम निर्धारित करने का, उपसमितियाँ नियुक्त करने का और भवन में बहस का समय तय करने का अधिकार इसको प्राप्त होता है। समिति का प्रतिवेदन भवन के सम्मुख इसी के द्वारा प्रस्तुत किया जाता है और उस प्रतिवेदन पर जो बहस सदन में होती है उसका नेतृत्व वही करता है।

अमेरिकी और ब्रिटिश समिति प्रणालियों की तुलना—निम्न सूत्रों के आधार पर हम अमेरिकी और ब्रिटिश प्रणालियों की तुलना कर सकते हैं।

1 साधारणतया कांग्रेस के प्रत्येक सदस्य को अपने सदन में कोई भी विधेयक रखने का अधिकार है। केवल एक नियन्त्रण अवश्य है कि धन-विधेयक केवल प्रतिनिधि सभा में ही पेश किए जाने चाहिए। परन्तु महत्व पूर्ण विधेयक सदैव उस समिति के सभापति के द्वारा पेश किया जाता है जिसमें पेश होने के पश्चात् उस पर विचार किया जाने वाला है। उदाहरण के लिए प्राथमिक शिक्षा के लिए संघीय शासन की आर्थिक सहायता के विषय में विधेयक शिक्षा समिति के द्वारा प्रस्तुत किया जायगा। एक सीमित दृष्टि कोण से देखा जाय तो यह कहा जा सकता है कि अमेरिका में विधेयक को

प्रारम्भ करने का और उस पर बहस के दौरान नेतृत्व करने का काम समितियों व सभापतियों को पूरा करना पड़ता है। इंगलैण्ड में समिति के सभापति इस काम को नहीं करते। यह काम इंगलैण्ड में मन्त्रिमण्डल के सदस्यों के द्वारा सम्पन्न किया जाता है।

2 अमरिका में समितियों को यह अधिकार प्राप्त है कि वे विधेयकों का आमूल-चूल परिवर्तन कर सकें। जिस रूप में समिति के सम्मुख विधेयक को पेश किया गया था यह हो सकता है कि बिल्कुल भिन्न रूप में वह समिति से बाहर आए। समिति को विधेयक के कलेवर को बदल डालने की स्वतन्त्रता है। परन्तु इंगलैण्ड की समितियों को यह अधिकार नहीं है। उनका काम तो विधेयक पर विचार करके केवल संशोधन सुझाव देने का और प्रतिवेदन प्रस्तुत करने का है। विधेयक का रूप बदलने का अधिकार उनको बिल्कुल नहीं है।

3 विधेयक को पास करने की प्रक्रिया में अमरिका में समिति अवस्था प्रारम्भ में ही आ जाती है। समिति बिना इस बात को जाने कि सदन की राय क्या है उस पर विचार करना प्रारम्भ करती है, इसलिए कभी-कभी ऐसा भी होता है कि कांग्रेस की समिति जब हफ्तों किसी विधेयक पर विचार करने में व्यतीत कर चुकती है तब सदन इसको एकदम ही रद्द कर देता है। परिणाम यह होता है कि समिति के द्वारा व्यय किया गया समय निरर्थक हो जाता है। इंगलैण्ड में ऐसा नहीं होता है। वहाँ विधेयक को पारित करने की प्रक्रिया में समिति अवस्था प्रारम्भ में नहीं बल्कि मध्य में आती है। जब सदन तय कर लेता है कि एक विधेयक पारित करना है तब विधेयक को समिति के सामने विचारार्थ भेजा जाता है।

4 समिति के सभापतियों की नजर से भी हम दो देशों की समितियों की तुलना कर सकते हैं। दोनों जगह की समितियों के सभापतियों की स्थिति में बड़ा अन्तर है। निम्नलिखित भिन्नताएँ उल्लेखनीय हैं—

(अ) अमरिका की समिति के सभापति के नाम का जितना प्रचार होता है तथा जितनी और प्रसिद्धी उसको प्राप्त होती है उतनी इंगलैण्ड की समिति के सभापति का नहीं। अमरिका में विधेयक पर बहस के दौरान समिति का अध्यक्ष ही सम्बन्धित विधेयक को पारित कराने में कर्णधार का काम करता है। क्योंकि उसके ही द्वारा विधेयक सदन में पेश किया गया है इसलिए यह उसकी प्रतिष्ठा का सवाल होता है कि विधेयक सदन के द्वारा पारित किया जाता है या नहीं। इंगलैण्ड में यह नहीं है। वहाँ तो सम्बन्धित समिति का अध्यक्ष विधेयक की ओर से बड़ा निर्लिप्त और निरपेक्ष सा रहता है।

(ब) अमेरिका की समितियां के सभापति अपने पक्ष का समर्थन करते हैं और प्रयत्न करते हैं कि उनकी विजय हो परन्तु इंगलैण्ड की कामन्स-सभा की समितियों के अध्यक्षों को पक्ष और विपक्ष से कोई सरोकार नहीं रहता। वह तो निष्पक्ष रह कर समिति में व्यवस्था स्थापित करता है तथा शान्त बनाये रखता है।

(स) अमेरिका में समितियों में स्थान पाने के लिए सदस्यों में बड़ी प्रतियोगिता और प्रतिद्वंद्विता छिड़ी रहती है। हर एक सदस्य चाहता है कि वह महत्वपूर्ण समिति का सभापति बन जाए परन्तु इंगलैण्ड में समिति के सभापति का पद ऐसा नहीं जिसके लिए प्रतिद्वन्द्व होता हो।

उपरोक्त आधारों पर यह स्पष्ट हो जाता है कि संयुक्त राज्य अमेरिका की और इंगलैण्ड की समिति प्रणालियों में क्या अन्तर है।

सीनेट

अमरिकी व्यवस्थापिका का उच्च सदन सीनेट कहलाता है। सीनेट की अमेरिकी शासन व्यवस्था में बड़ी प्रतिष्ठा है। दूसरे संविधानों के अन्तर्गत साधारणतया निम्न भवन का अधिक और उच्च भवन का कम महत्व होता है जैसे इंगलैण्ड में कामन्स सभा का महत्व लार्ड-सभा से अधिक है, भारत में लोक-सभा का महत्व राज्य-सभा से अधिक है। इसका कारण यह होता है कि आमतौर से निम्न सदन लोकप्रिय होता है। उसके सदस्यों का निर्वाचन जनता क्योंकि प्रत्यक्ष रूप से करती है इसलिए ज्यादा विश्वास उसी में रखती है। अमेरिका में यद्यपि प्रतिनिधि सभा जनता का और राष्ट्र का प्रतिनिधित्व करती है फिर भी उसको सीनेट से कम महत्व और कम प्रतिष्ठा प्राप्त है। केवल इतना ही नहीं कि सीनेट को प्रतिनिधि सभा की अपेक्षा अधिक महत्व प्राप्त है। संसार के संविधानों में यदि दूसरे सदनों की तुलना की जाए तो सीनेट को महत्व के दृष्टिकोण से प्रथम स्थान प्राप्त होगा।

सीनेट का संगठन—जैसा पहले जिक्र किया जा चुका है सीनेट राज्यों की समानता के दृष्टिकोण से बनाई गई है। इसमें प्रत्येक राज्य को दो प्रतिनिधि भेजने का अधिकार है। अमेरिका के निम्नलिखित पचास राज्य दो-दो प्रतिनिधियों को सीनेट में भेजते हैं—

(1) अलाबामा, (2) अरिजोना, (3) कलीफोर्निया, (4) कनक्टीकट (5) फ्लोरिडा, (6) इडाहो, (7) इंडियाना (8) अलास्का, (9) अरकासस, (10) कोलोरेडो, (11) डीलावेयर, (12) जॉजिया (13) इलीनोयज, (14) इओवा (15) कासस, (16) लुईशियाना, (17) मैरीलैंड, (18) मिशीगन (19) मिनसोता (20) मिसौरी, (21) नब्रासका, (22) न्यू हैम्पशायर, (23) न्यूयार्क, (24) नॉर्थ डकोटा (25) ओकलाहोमा, (26) पैंसिल्वानिया, (27) साउथ करोलिना, (28) टेनेसी, (29)

उटाह (30) वर्जीनिया (31) वस्ट-वर्जीनिया, (32) कटकी, (33) मन, (34) मसाचूसटस, (35) मिनिसिपी (36) मोंटाना, (37) नवाना, (38) न्यू जर्सी, (39) न्यू मक्सिको, (40) नाथ करालिना, (41) ग्राहियो, (42) ग्रोरजॉन (43) रोडे ग्राइलैंड व प्राविडेंस प्लान्टशन्स, (44) साउथ डकाटा, (45) वर्माइन्ट, (46) वाशिंगटन, (47) विसकोंसिन, (48) व्यामिंग, (49) टक्साज व (50) हवाई।[1]

इस प्रकार वतमान सम्या सीनट की पूरी एक सौ है। मूल रूप म सविधान की धाराओं के अनुसार यह निश्चित किया गया था कि सीनट क सदस्यों को राज्य के विधान मन्डल के द्वारा चुन कर भेजा जाएगा। यह प्रावधान सविधान निर्माताओं ने दो उद्देश्यों से रखा था। पहला ता यह था कि सीनटरा का निर्वाचन साधारण जनता क द्वारा न हाकर विधान-मडल द्वारा हाकर सावजनिक उत्तजना का सीनेट क निर्माण स दूर रखगा। इसस सविधान निर्माताग्रा को यह ग्राशा थी कि श्रेष्ठ व्यक्तित्व क लाग निर्वाचित हाकर ग्रा पाएँगे। दूसरा उद्देश्य व्यावहारिक था। सविधान निमाता सीनेट ग्रौर राज्यों के विधान मडलों को तब तक समाप्त न किया जा सक जब तक सनट विद्यमान रहनी है। परन्तु यह गठबन्धन सन् 1913 म 17 वें सशोधन क द्वारा समाप्त कर दिया गया। ग्रब सानेट के सदस्यों का निर्वाचन प्रत्यक्ष रूप से राज्य की जनता के द्वारा हाता है। सीनेट के सदस्या का कायकाल पहल नियम के ग्रनुसार ही छ वष का है। सीनट की सदस्यता प्राप्ति क लिए उम्मीदवार तीस वष की ग्रायु का होना चाहिए। 9 वष पुराना ग्रमरिका की नागरिकता भी उसके लिए ग्रावश्यक है। निर्वाचन क समय उसको उस राज्य का निवासी हाना चाहिए जिस राज्य स वह निर्वाचित हाना चाहता है।

सीनट एक स्थायी सदन है। वह कभी समाप्त नहीं हाता। हाँ प्रत्यक दूसर वष सीनट का एक तिहाई ग्रश नया हा जाता है। ग्रर्थात् 17 सदस्य प्रत्येक दूसर वष ग्रपना 6 वष का कायकाल समाप्त करक निवृत हा जाते हैं ग्रौर उनक स्थान पर 17 नए सदस्य निर्वाचित हाकर ग्रा जाते हैं।

सयुक्त राज्य ग्रमरिका की सीनट प्रत्यक वष ग्रपने नियमित ग्रधिवशन ग्रायाजित करती है। राष्ट्रपति क द्वारा इसक विशेष ग्रधिवशन भी ग्रामत्रित किय जाते हैं। जब प्रतिनिधि-सभा का ग्रधिवशन नहीं हा रहा हो तब भी इस भवन की बठक बुलाई जाती है। इसका कारण यह है कि सानट को कुछ एस विशेष काय करन पड़ते हैं जो प्रतिनिधि-सभा के द्वारा नहीं किय जाते।

---

1 हवाई राज्य सयुक्त राज्य का 50 वाँ ग्रन्तिम राज्य है। इसको 18 माच 1959 का राष्ट्रपति ने एक विधेयक पर हस्ताक्षर करके सयुक्त राज्य ग्रमरिका का सदस्य राज्य घाषित किया था।

2 इंगलैंड का स्पीकर एक बार अपने पद पर निर्वाचित होने के पश्चात् जीवन भर उस पद पर रहता है। उसकी निष्पक्षता इतनी पवित्र व साफ होती है कि उसको पद से हटाने का कोई कारण ही नहीं होता। निर्वाचनों में उसका निर्विरोध निर्वाचन होता है। अमेरिका के स्पीकर के साथ ऐसा नहीं है। वह तो केवल तब तक अपने पद पर रहता है जब तक उसका दल बहुमत में रहता है और जब तक उसका दल उसको स्पीकर के पद पर रखना चाहता है।

3 अपनी निष्पक्षता के कारण इंगलैंड के स्पीकर को बहुत आदर व सम्मान प्राप्त होता है। वह पक्ष व विरोधी दोनों के लिए सम्माननीय है जबकि अमेरिका के स्पीकर का सम्मान पक्षपाती होने के कारण उतना नहीं होता। उसको केवल एक वर्ग बहुमत वर्ग का ही विश्वास प्राप्त होता है। विरोधी दल तो उसको सन्देह की निगाह से देखता है।

4 अमेरिका का स्पीकर भवन की अध्यक्षता व नेतृत्व दोनों ही कार्य करता है जबकि इंगलैंड का स्पीकर केवल भवन का सभापतित्व ही करता है। इंगलैंड की कामन्स सभा का नेतृत्व तो प्रधान मन्त्री के हाथ में रहता है।

5 इंगलैंड में यह अभिसमय है कि जिस निर्वाचन क्षेत्र से स्पीकर खड़ा होना है उसके विरोध में कोई और उम्मीदवार खड़ा नहीं होता। इसका परिणाम यह होता है कि उसके निर्वाचन क्षेत्र के मताधिकारियों का मत प्रयोग का अधिकार छिन जाता है परन्तु अमेरिका में ऐसा नहीं है। अमेरिका के अध्यक्ष के विरुद्ध तो उम्मीदवार निर्वाचन लड़ते हैं और उसको हटाने का प्रयत्न करते हैं।

प्रतिनिधि-सभा की समिति प्रणाली

प्रजातन्त्र शासनों की एक बड़ी समस्या बड़ी-बड़ी व्यवस्थापिकाओं से शीघ्र और निर्विघ्न काम कराने की है। इस समस्या के समाधान के लिए निम्नलिखित तीन साधन प्रयोग में लाए जाते हैं—

1 बड़ी-बड़ी व्यवस्थापिका सभाओं के सम्मुख केवल कुछ और साधारण प्रश्न विचारार्थ प्रस्तुत किए जाते हैं जिनका हाँ या ना में उत्तर दिया जा सके। कठिन प्रश्नों के समाधान का काम छोटी-छोटी संस्थाओं को सौंप दिया जाता है या कार्यपालिका के पदाधिकारियों के हाथ में छोड़ दिया जाता है।

2 संसदात्मक शासनों में छोटी-छोटी सभाएं बना दी जाती हैं जो राजनीतिक दल के अनुशासन में उसी के प्रति उत्तरदायित्व का निर्वाह करते हुए अपना काम करती हैं।

3 समिति व्यवस्था जितनी एक बड़ी मात्रा में प्रयोग संयुक्त राज्य अमरीका में किया जाता है। समिति-प्रणाली की उपयोगिता तीन आधारों पर बताई जा सकती है।

(अ) व्यवस्थापिका का काम अब बहुत बढ़ गया है। अमरीका में दो वर्ष की अवधि में लगभग 25 हजार विधेयकों पर कांग्रेस के द्वारा विचार किया जाता है। यही कारण है कि अमरीका की कांग्रेस के पास समय की बड़ी कमी रहती है। सदन को यदि समितियों में विभाजित करके इतने अधिक विधेयकों पर विचार किया जाए तो जल्दी हो जाता है।

(ब) व्यवस्थापिका सभा के सदस्यों का निर्वाचन योग्यता के आधार पर तो होता नहीं। लोकप्रियता उनके निर्वाचन का आधार होती है। यही कारण है कि सभा के सदस्यों में हर एक प्रकार की योग्यता नहीं पाई जाती और हर एक विषय का उनको ज्ञान भी नहीं होता। उनको ज्ञान होता भी है तो किसी एक विषय का। समितियों के द्वारा उनके उसी विषय पर ज्ञान का प्रयोग किया जा सकता है।

(स) व्यवस्थापिका के सदस्यों की संख्या बहुत होती है। अच्छी तरह से किसी विषय पर विचार करने में यह ज्यादा संख्या बाधा डालती है। गम्भीरता से विचार करने के लिए आवश्यक होता है कि थोड़े लोगों के सम्मुख उस विषय को रखा जाए। समिति-प्रणाली इस विषय में बड़ी सहायक होती है। प्रतिनिधि-सभा की समितियों में इसी आशय से 25 या 27 सदस्य ही होते हैं इससे अधिक नहीं।

क्योंकि अमरीकी कांग्रेस नेतृत्व विहीन है और इंग्लैण्ड की व्यवस्थापिका की तरह उसमें मन्त्रिमण्डल के सदस्य नहीं बैठते इसलिए अमरीका समिति प्रणाली ब्रिटेन में पाई जाने वाली समिति प्रणाली से बिल्कुल भिन्न है। अमरीका की समितियाँ ही वास्तव में अमरीका की व्यवस्थापिकाएँ हैं[3]। इसी आधार पर विल्सन ने इन समितियों को 'लघु व्यवस्थापिकाएँ' कह कर सम्बोधित किया है। प्रसिद्ध स्पीकर थामस रीड ने इनको प्रतिनिधि सभा की आँखें, हाथ, कान और मस्तिष्क कहा है।

प्रतिनिधि-सभा में चार प्रकार की समितियाँ हैं। अब हम एक-एक करके उनका ही अध्ययन करेंगे।

1 विशेष समितियाँ—विशेष समितियों को Select Committees या प्रवर समितियाँ भी पुकारा जाता है। इन समितियों का निर्माण कुछ विशेष प्रश्नों पर विचार करने के लिए अस्थायी रूप में किया जाता है। इन समितियों को स्पीकर के द्वारा नियुक्त किया जाता है। इन समितियों को गवाह बुलाने का और उनका बयान लिखाकर उनका परीक्षण करने का

अधिकार प्राप्त होता है। इनको यह भी अधिकार है कि महत्व के दस्तावेजों को अपने सम्मुख प्रस्तुत करने की आज्ञा दे सकें।

जब से स्थायी समितियों के निर्माण की पद्धति का चलन और विकास हुआ है तब से प्रवर समितियों का महत्व थोड़ा कम हो गया है। फिर भी अब भी असाधारण प्रश्नों पर विचार करने के लिए भवन के द्वारा इनका संगठन किया जाता है। पिछले कुछ वर्षों में प्रतिनिधि-सभा ने जिन प्रवर समितियों का निर्माण किया है उनमें सबसे अधिक विवादग्रस्त व प्रसिद्ध समिति अमेरिका विरोधी कार्यों का अन्वेषण करने हेतु नियुक्त की गई समिति है। परन्तु इस समिति को भी सन् 1946 में स्थायी समिति का रूप दे दिया गया है।

2 स्थायी समितियाँ—स्थायी समितियाँ प्रतिनिधि-सभा के कार्य सम्पादन में विशेष महत्व रखती हैं। इन्हीं स्थायी समितियों को वास्तव में लघु व्यवस्थापिकायें पुकारा गया है। इन्होंने भवन के कार्य को बड़ा आसान बना दिया है। इनकी सहायता से भवन के कार्य में सुचारुता भी बढ़ी है। स्थायी समितियों का निर्माण सबसे पहले सन् 1803 में इस आशय से किया गया था कि वे पूर्ण भवन समिति के काम का भार कम कर सकें। जैसा इनके नाम से स्पष्ट है यह समितियाँ प्रतिनिधि-सभा की अवधि भर के लिए बनाई जाती हैं। इनका कार्य विशेष प्रकार के प्रस्तावों अथवा विधेयकों पर विचार करने का और उन पर अपना प्रतिवेदन प्रस्तुत करने का होता है। इन समितियों को स्वयं विधेयक तैयार करने का और उसको सदन में प्रस्तुत करने का अधिकार भी प्राप्त होता है। इन समितियों के सदस्यों की संख्या पहले तो बहुत ज्यादा होती थी परन्तु अब विनियोग समिति (Appropriation Committee) को छोड़ कर, जिसकी सदस्य संख्या 50 है, सारी समितियों के सदस्यों की संख्या 25 से 30 तक होती है। इन समितियों की संख्या कोई निश्चित नहीं है-घटती बढ़ती रहती है। सन् 1946 से पहले यह संख्या 48 था परन्तु अब घटाकर 20 कर दी है। यह समितियाँ निम्न विषयों पर हैं—

(1) कृषि, (2) व्यय विनियोग (3) सेना, (4) बैंकिंग और करेंसी, (5) कोलम्बिया जिला (6) शिक्षा एवं श्रम (7) पर-राष्ट्र मामले, (8) सरकारी कार्य, (9) प्रतिनिधि-सभा प्रशासन, (10) गृह और द्वीप सम्बन्धी समस्याएँ, (11) अन्तर्राज्य व विदेशी वाणिज्य, (12) न्याय, (13) व्यापारिक जलयान तथा मत्स्य पालन (14) डाकखाना और सार्वजनिक सेवा, (15) लोक निर्माण कार्य (16) नियम (17) वयोवृद्ध सम्बन्धी मामले, (18) अमेरिका विरोधी कार्य, (19) उपाय और साधन और (29) विज्ञान और एस्ट्रोनॉटिक्स।

3 कान्फ्रेंस समितियाँ—कान्फ्रेंस या सम्मेलन समितियाँ विशेष प्रकार की प्रवर समितियाँ ही हैं। जब किसी विधेयक के सम्बन्ध में प्रतिनिधि सभा व सीनेट में मत भेद पैदा हो जाता है तब इस बात की आवश्यकता पड़ती है कि दोनों सदनों के प्रतिनिधियों का एक सम्मेलन आयोजित किया जाता है जो समझौता कराने का प्रयत्न करता है। इस संयुक्त सम्मेलन को ही सम्मेलन-समिति या कान्फ्रेंस-समिति पुकारा जाता है। इस समिति में कुछ सदस्य प्रतिनिधि-सभा के और कुछ सीनेट के होते हैं। दोनों सदन के अध्यक्ष अपने २ सदन के प्रतिनिधि नियुक्त करते हैं। यह कोई आवश्यक नहीं कि दोनों सदन के सदस्य इस समिति में बराबर संख्या में नियुक्त किए जाएँ। यह समितियाँ अस्थायी होती हैं। इनकी सदस्य संख्या तीन से लेकर ग्यारह तक होती है। यदि एक सम्मेलन-समिति समझौते के कार्य में सफलता प्राप्त नहीं कर पाती तो जिस विधेयक पर समझौते का प्रयत्न किया गया है वह समाप्त ही हो जाता है।

4 पूर्ण भवन की समिति—पूरी प्रतिनिधि-सभा की भी एक समिति होती है जिसमें सदन के सारे सदस्य सम्मिलित होते हैं। इस समिति को पूर्ण भवन समिति के नाम से पुकारा जाता है। प्रतिनिधि सभा की साधारण बैठक में और पूर्ण भवन समिति की बैठक में बहुत अन्तर है। प्रतिनिधि-सभा जब पूर्ण भवन समिति के रूप में बैठता है तो स्पीकर अध्यक्षता नहीं करता वरन् किसी अन्य सदस्य को सभापतित्व करने का काम सौंपा जाता है। प्रतिनिधि सभा की कार्यवाही चलाने के जो कठोर नियम होते हैं पूर्ण भवन समिति में उनको थोड़ा शिथिल कर दिया जाता है। संक्षिप्त में हम यह कह सकते हैं कि पूर्ण समिति की बैठकों में काम की जल्दी से आगे बढ़ाने के लिए वाद-विवाद में औपचारिकता का बहुत कम प्रयोग में लाया जाता है। राजस्व, व्यय विनियोग और अन्य महत्वपूर्ण प्रश्नों पर विचार करने के लिए प्रतिनिधि-सभा प्रस्ताव पास करके स्वयं पूर्ण भवन समिति के रूप में परिवर्तित हो जाती है। ऐसी स्थिति में सदन सदन न रह कर पूर्ण समिति बन जाता है।

5 नियम समिति—प्रतिनिधि सभा की जितनी भी समितियाँ हैं नियम समिति उन सबमें सबसे अधिक महत्वपूर्ण है। इसका बहुत प्रभाव है तथा इसके बहुत अधिकार हैं। प्रतिनिधि सभा के जो नियम होते हैं उनमें हर फेर करने का अधिकार इसी समिति को प्राप्त है। सदन के सम्मुख जितने भी विषय विचार के लिए आते हैं इस समिति के द्वारा उनकी क्रम से प्राथमिकता निर्धारित की जाती है। किसी विषय पर विवाद के लिए निश्चित समय को सीमित कर सकती है। इसके द्वारा यह निश्चित किया जाता है कि एक विधेयक की किन धाराओं में संशोधन किया जा सकता है और किन

उदाहरण के लिए महाभियोग की सुनवाई, राष्ट्रपति के द्वारा की गई नियुक्तियों को स्वीकार करना, राष्ट्रपति के द्वारा की गई सधियो को स्वीकार करना ऐसे कुछ काय हैं जिनको अनन्य रूप से सीनेट के द्वारा ही पूरा किया जाता है।

सीनेट का सभापतित्व करने वाला अधिकारी——सविधान की धाराओ के अनुसार सीनेट का सभापतित्व करने का काय सयुक्त राज्य अमेरिका के उपराष्ट्रपति को सौंपा गया है। उपराष्ट्रपति सीनेट का पदेन (ex-officio) सभापति होता है। सीनेट की समितियो की नियुक्ति वह स्वय नही करता है। वाद विवाद मे सक्रिय भाग नही लेता है और किसी विषय पर अपना मत भी नही देता। मताधिकार का प्रयोग वह केवल तब ही करता है जब कोई ग्रन्थि पड गई हो और सदन के द्वारा निर्णय नही लिया जा रहा हो। ऐसे समय म उपराष्ट्रपति सीनेट का अध्यक्ष होने के नाते अपना निर्णायक मत देता है।

सीनेट की काय करने की पद्धति—सीनेट की काय पद्धति की एक विशेष बात है जिसका वणन हम सवप्रथम करेंगे। प्रतिनिधि-सभा म जिस प्रकार बहस को समय की परिधि म नियन्त्रित कर दिया जाता है और तय कर दिया जाता है कि एक निश्चित समय तक ही किसी एक विषय पर वाद-विवाद चलेगा, उस समय की समाप्ति के बाद वाद-विवाद समाप्त हो जाता है और उस विषय को स्पीकर के द्वारा भवन के मत के लिए रख दिया जाता है, ऐसा नियम सीनेट के सम्बन्ध म नही है। सीनेट म बहस के समय को सीमा म नियन्त्रित नही किया जा सकता। सीनेट मे बोलने तथा बहस करने की यह जो असीमित स्वतन्त्रता है इसको फिलीबस्टरिंग (Filibustering) के नाम से पुकारा जाता है। फिलीबस्टरिंग उस प्रथा का नाम है जिसके अनुसार सीनेट के एक सदस्य को बोलने से रोका नही जा सकता। एक सदस्य जब बोलने खडा हो जाता है तो वह कितने ही समय तक बोल सकता है। अनियन्त्रित भाषण के अधिकार के कुछ फायदे हैं। पहला फायदा तो यह है कि इस प्रथा के कारण सीनेट मे किसी भी विषय पर बहस खूब अच्छी तरह से होती है। सदस्यों को अपनी बात कहने का पूरा मौका मिलता है। दूसरा फायदा यह है कि अल्पमत को बहुमत के द्वारा दबाया जाने का अवसर नही आ पाता। यदि अल्पमत देखता है कि बहुमत उचित बात को भी मानने के लिए तयार नही हो रहा तो इस अधिकार का प्रयोग करके वह बहुमत का झुकने के लिए मजबूर कर सकता है। तीसरा गुण इस प्रथा का यह है कि बहस को लम्बा खीचकर जन-मत मालूम किया जा सकता है। यदि कोई विधेयक सीनेट के विचाराधीन है तो ज्यादा समय तक उस पर बहस का परिणाम यह होगा कि इसी बीच म जनता की राय स्पष्ट होने

लगेगी । इतने गुण होने पर भी जब फिलीबस्टरिंग का दुरुपयोग किया जाता है तो यह कुप्रथा बन जाती है । ऐसा भी होता है कि इसका प्रयोग किसी विषय पर अपना विचार प्रकट करना नहीं बल्कि अनुचित रूप से विलम्ब करना होता है । कुछ विधेयक ऐसे होते हैं जिनका फिलीबस्टरिंग कर दिया जाता है अर्थात् बोल–बोल कर ही उन विधेयकों को समाप्त कर दिया जाता है । सीनेट के इतिहास में फिलीबस्टरिंग के बहुत से उदाहरण मिलते हैं। सन् 1903 की बात है एक विधेयक पर सीनेट में विचार हो रहा था। एक सीनेटर जिसका नाम टिलमैन था वह चाहता था कि विधेयक की कुछ बातें जो वह नहीं चाहता था निकाल दी जाएँ । उसने बायरन की एक पुस्तक 'चाइल्ड हैरोल्ड' सीनेट में पढ़ना शुरू कर दिया और तब तक पढ़ता ही रहा जब तक की सीनेट ने यह स्वीकार न कर लिया कि वह अंश विधेयक में से निकाल दिये जायेंगे जो वह नहीं चाहता । इसका तात्पर्य यह हुआ कि फिलीबस्टर का एक बड़ा अनुचित अस्त्र अल्पमत के हाथ में है जिससे वह बहुमत पर अपनी बात स्वीकार कराने के लिए अनुचित दबाव डाल सकता है। टिलमैन के उदाहरण के अतिरिक्त सीनेटर हफलिन, सीनेटर हुएलांग तथा ला फालट नाम के सीनेटर के उदाहरण भी इस विषय में उल्लेखनीय हैं। परन्तु ऑरिजन के सीनेटर मन मास ने ही सन् 1953 के अप्रैल माह में कमाल ही कर दिया और फिलीबस्टर का एक नया रिकार्ड ही कायम कर दिया । वह एक विधेयक को फिलीबस्टर करने के लिए 22 घण्टे 26 मिनिट तक लगातार बोलता रहा ।

फिलीबस्टर के इस प्रकार के दुरुपयोग का परिणाम यह हुआ कि सीनेट में इस प्रथा के विरुद्ध रोष फैला । सन् 1917 में कुछ नियंत्रण फिलीबस्टर पर लगाया गया परन्तु वह ज्यादा प्रभावशाली सिद्ध नहीं हुआ। परिणामस्वरूप सन् 1949 में फिर एक नियम इस सम्बन्ध में बनाया गया कि फिलीबस्टर को रोका जा सकता है । उस नियम के अनुसार यदि सीनेट के दो तिहाई सदस्य प्रस्ताव पारित कर दें तो वाद–विवाद पर नियंत्रण लगाया जा सकता है । परन्तु सीनेट के वर्तमान नियमों में परिवर्तन करने के प्रस्ताव के सम्बन्ध में विवाद रोकने का प्रस्ताव पेश नहीं किया जा सकता । दो–तिहाई बहुमत सदैव मिल पाना बड़ा कठिन होता है और उपरोक्त नियम के कारण जो फिलीबस्टर का रिवाज बनाये रखने का जो प्रयत्न किया गया है उसका परिणाम यह है कि चाहे सीमित मात्रा में ही सही फिलीबस्टर का प्रयोग आज भी अमरीका सीनेट में प्रचलित है ।[1]

---

1 In some quarters however filibustering has been defended Some body once characterized it as an appeal from Philip drunk to Philip Sober

प्रतिनिधि सभा व सीनेट की सामान्य बातें

सदस्यों का वेतन और उनके विशेषाधिकार—मार्च 1955 में पारित एक नियम के अनुसार दोनों सदनों के सदस्यों का वेतन 22,500 डालर वार्षिक है। उपराष्ट्रपति का वेतन तो अलग है परन्तु सीनेट का अस्थायी अध्यक्ष और प्रतिनिधि-सभा का स्पीकर 30 हजार डालर प्रतिवर्ष वेतन प्राप्त करते हैं। वेतन के अतिरिक्त अन्य प्रकार के भत्ते भी सदस्यों को प्राप्त होते हैं। सदस्यों को फ्रैंकिंग अधिकार प्राप्त होता है जिसके आधीन उनको पत्र और अन्य डाक की सामग्री अपनी नाम की मुहर से डाक द्वारा निःशुल्क भेजने का विशेषाधिकार है। सदस्यों को बहस के समय वाद-विवाद की स्वतन्त्रता प्राप्त होती है। सदन में कही गई किसी भी बात के लिए उनको सदन से बाहर दोषी नहीं ठहराया जा सकता। सदन की कार्यवाही में भाग लेने जाते समय, सदन के अन्दर या सदन से वापिस जाते समय उनको केवल महापराध, या शांतिभंग के अपराध में गिरफ्तार किया जा सकता है अन्य किसी भी अपराध के लिए नहीं।

कांग्रेस का अधिवेशन—कांग्रेस का अधिवेशन नियमानुसार निर्धारित तिथियों से प्रारम्भ और समाप्त होता है। प्रतिनिधि-सभा का कार्यकाल क्योंकि दो वर्ष का है इसलिए ऐसी व्यवस्था की गई है कि दो वर्ष की अवधि में कांग्रेस के कम से कम दो अधिवेशन हो जायें। इन साधारण अधिवेशनों के अतिरिक्त राष्ट्रपति को विशेष अधिवेशन बुलाने का अधिकार प्राप्त है। सन् 1933 के बीसवें संवैधानिक संशोधन से पूर्व कांग्रेस का वार्षिक अधिवेशन दिसम्बर माह में प्रारम्भ होता था। इसका तात्पर्य यह होता था कि एक वर्ष तक तो प्रतिनिधि-सभा का कोई अधिवेशन ही नहीं होता था। ख्याल रहे कि प्रतिनिधि-सभा का तो कार्यकाल ही दो वर्ष का होता है। उसमें से एक वर्ष तो ऐसे ही व्यर्थ में निकल जाता था। नवम्बर माह में प्रतिनिधि सभा के निर्वाचन होते हैं। नव निर्वाचित प्रतिनिधि-सभा का निर्माण होने के बाद भी पिछली प्रतिनिधि सभा का एक अधिवेशन दिसम्बर माह में होता था जिसमें बहुत से ऐसे सदस्य भी भाग लेते थे जो निर्वाचनों में हार गये होते थे इसीलिए इसको लेम-डक (लगडी बत्तख) अधिवेशन के नाम से पुकारा जाता था। बीसवें संशोधन के पश्चात् यह अजीब स्थिति अब सुधार दी गई है। इस संशोधन के अनुसार कांग्रेस का पहला अधिवेशन निर्वाचन के पश्चात् जनवरी की तीसरी तारीख को प्रारम्भ हो जाता है। जब तक कांग्रेस चाहती है अधिवेशन चालू रहता है। इसी प्रकार से अगला अधिवेशन 3 जनवरी को प्रारम्भ होता है और कांग्रेस की इच्छानुसार समाप्त होता है। यदि कांग्रेस के दोनों सदन अधिवेशन स्थगित करने की

तिथि पर सहमत न हो सकें तो राष्ट्रपति हस्तक्षेप कर अपनी समझ से एक उचित काल तक के लिए उसे स्थगित कर सकता है।

यहाँ पर यह ध्यान रहे कि सीनेट का अधिवेशन उस समय में भी हो सकता है जब कि प्रतिनिधि-सभा अधिवेशन में नहीं है। इसका कारण यह है कि सीनेट को कुछ ऐसे विशेष कार्य करने पड़ते हैं जिनका सम्बन्ध प्रतिनिधि-सभा से नहीं है।

लॉबीइंग (Lobbying)—लॉबीइंग का तात्पर्य किसी विषय पर कांग्रेस के सदस्यों को विश्वास दिलाना और उनको उस विषय पर मतदान के लिए प्रेरित करना होता है। उन विधेयकों जिनको पारित कराना होता है उनका या तो सभी जगह व्यवस्थापिका के सदस्यों में प्रचार किया जाता है और इस विधेयक में रुचि रखने वाले यह प्रयत्न करते हैं कि सदस्यों को उस विधेयक के पक्ष में मत देने के लिए तैयार कर लिया जाए परन्तु राजनीतिक दलों का अनुशासन जहाँ बहुत सुदृढ़ होता है वहाँ लॉबीइंग निरर्थक और प्रभावहीन सिद्ध होता है। लॉबीइंग का उपयोग न केवल विधेयक को पारित कराने के उद्देश्य से ही नहीं विधेयक को रद्द कराने के उद्देश्य से भी किया जाता है। राजनीतिक-दलों के सुदृढ़ अनुशासन के कारण तो व्यवस्थापिका के सदस्य उस पक्ष में अपना मत देते हैं जिस पक्ष में मत देने का आदेश उनको अपने दल से प्राप्त होता है। अमरीका में क्योंकि राजनीतिक-दलों का ऐसा मजबूत अनुशासन नहीं है इसलिए कांग्रेस के सदस्यों को लॉबीइंग के द्वारा मनमाने पक्ष की ओर मोड़ा जा सकता है। यही कारण है कि अमरीका में ऐसे संगठन और ऐसे व्यवसायी विकसित हो गए हैं जिनका काम लॉबीइंग का होता है। जो लॉबीइंग करते हैं उनको लॉबीइस्ट्स पुकारा जाता है। लॉबीइस्ट्स के विषय में लिखते हुए ओग और रे कहते हैं, 'कांग्रेस के सदस्य उन समस्त व्यक्तियों के ध्यान का केन्द्र बन जाते हैं जो कि अनुनय, विनय, वचन, अथवा धमकी द्वारा उस किसी विधेयक, या प्रस्ताव इत्यादि के पक्ष में या विपक्ष में वोट देने को प्रभावित करने के लिए कटिबद्ध रहते हैं। 400 से अधिक राष्ट्रीय संगठन राजधानी में इसी काम के लिए स्थायी रूप से 800 से लेकर 1000 तक एजेण्ट रखते हैं जिन्हें बड़े ऊँचे-ऊँचे पद के वेतन दिए जाते हैं। कदाचित ही कोई महत्वपूर्ण बिल ऐसा पास होता हो जिसके सम्बन्ध में यह शिकायत न होती हो कि उसके बनवाने में लॉबीवालियों के एक टिड्डी दल का हाथ रहा है, और यह शिकायत बहुधा पूर्णरूप से सच होती है।' वाशिंगटन में जो लॉबीइस्ट्स हैं ऐसा अनुमान लगाया जाता है कि उन पर 40 लाख डालर वार्षिक व्यय किया जाता है।

लॉबीइंग में यदि बुराइयाँ हैं तो कुछ अच्छाइयाँ भी हैं। इसके द्वारा कांग्रेस के सदस्यों के सम्मुख उन समस्त वर्गों तथा हितों के दृष्टिकोण आ जाते

हैं जो कि किसी कानून म दिलचस्पी रखते हैं। ला फॉलेट के शब्दो मे लॉबीग 'हमारे समाज तथा हमारी सरकार की टिनता, का प्रतिनिधित्व करता है।'

लॉबींग की प्रथा को अनुशासित करने के लिए बहुत से नियम बनाए गए हैं। लाबी वालियों का अपने विषय में पूरी जानकारी सीनेट के तथा प्रतिनिधि सभा क कार्यालय को देनी पडती है।

विधेयक पारित करने की प्रक्रिया—विधेयक जब ही पारित माना जाता है जब कि काग्रेस के दोनों भवन उसके पक्ष म अपना मत दे दें। अमेरिका के दोनों भवनो को विधेयक पारित करने के बारे में समान अधिकार प्राप्त हैं। केवल एक अतर उन दोनो के अधिकारो म अवश्य है। विधेयक दो प्रकार के होते हैं। एक तो साधारण विधेयक और दूसरे मुद्रा या धन विधेयक। साधारण विधेयको का प्रारम्भ तो दानो भवना म से किसी भी भवन में किया जा सकता है परन्तु मुद्रा या धन विधेयक का प्रारम्भ केवल निम्न भवन अर्थात् प्रतिनिधि सभा म ही किया जा सकता है। प्रतिनिधि सभा आम जनता का प्रतिनिधित्व करती है। जनता ही राज्य के खजाने को भरती है और जनता की ही इच्छा से खजाना खाली होना चाहिए। इस सिद्धात को स्वीकार करते हुए धन-विधेयकों के मामले मे प्राथमिकता प्रतिनिधि-सभा को दी गई है। दानों भवन जब विधेयक पर विचार करके उसको पारित कर देते हैं तब उसको राष्ट्रपति के सम्मुख पेश किया जाता है। राष्ट्रपति की स्वीकृति प्राप्त होने पर विधेयक (Bill) अधिनियम (Act) बन जाता है। एक विधेयक को अधिनियम बनने के लिए बहुत सी अवस्थाएँ पार करनी पडती हैं। पाँच अवस्थाएँ प्रतिनिधि-भवन म तथा पाँच उसी प्रकार की अवस्थाएँ सीनेट मे उसको पार करनी पडती हैं। उसके पश्चात् राष्ट्रपति के सम्मुख जाने की अवस्था का उसको सामना करना पडता है। इतनी सारी अवस्थाओं में से गुजरने के बाद विधेयक अधिनियम बनता है। वह पाच अवस्थाएँ निम्न लिखित हैं जिनम होकर विधेयक दोना भवन मे अलग अलग गुजरता है—

(i) प्रथम वाचन की अवस्था (Stage of first reading)
(ii) समिती अवस्था (Committe stage)
(iii) प्रतिवेदन की अवस्था (Report stage)
(iv) द्वितीय वाचन की अवस्था (Stage of second reading)
(v) तृतीय वाचन की अवस्था (Stage of third reading)

प्रथम वाचन म विधेयक को भवन के सम्मुख प्रस्तुत किया जाता है। सदन उस पर मनन करना प्रारम्भ कर देता है। द्वितीय स्थिति समिति के सामने जाने की है। समिति अवस्था में

समिति जैसे स्थायी समिति या प्रवर समिति के सम्मुख भेज दिया जाता है। आवश्यकता पड़ने पर समिति विधेयक को उपसमिति के सामने भेज देती है। समिति अवस्था बहुत महत्वपूर्ण होती है। विधेयक पारित होगा या नहीं और पारित होगा तो किस रूप में यह बात समिति अवस्था में तय होता है। विधेयक पर अच्छी प्रकार से सोच विचार करके यदि समिति तय करती है कि विधेयक को पारित होना चाहिए तो अपनी रिपोर्ट तयार करके सदन के सम्मुख रख देती है। इस रिपोर्ट पर विचार करने का काम द्वितीय वाचन के अंतर्गत किया जाता है। यदि सदन द्वितीय वाचन के पश्चात् बहुमत से यह निर्णय लेता है कि विधेयक को पारित होना चाहिए तो विधेयक को तृतीय पाठन के लिए रख दिया जाता है। तृतीय पाठन में भी पारित हो जाने के पश्चात् विधेयक उस सदन के द्वारा स्वीकृत माना जाता है और उसको दूसरे सदन में भेज दिया जाता है। दूसरे सदन में भी विधेयक को इन्हीं उपरोक्त पाँच अवस्थाओं में होकर गुजरना पड़ता है। तत्पश्चात् राष्ट्रपति के हस्ताक्षर के लिए प्रस्तुत कर दिया जाता है।

द्वितीय सदन यदि पहले सदन की बात को स्वीकार नहीं करता तो ऐसी मतभेद की स्थिति में दोनों सदनों के प्रतिनिधियों की एक सम्मेलन-समिति बनाई जाती है जो पारस्परिक मतभेदों को दूर करने का प्रयत्न करती है। जब मतभेद दूर हो जाता है तो विधेयक राष्ट्रपति के पास भेज दिया जाता है अन्यथा विधेयक सत्र के लिए समाप्त हो जाता है।

संयुक्त राज्य अमेरिका की व ब्रिटेन की विधि निर्माण प्रक्रिया की तुलना

जिस प्रकार से संयुक्त राज्य अमरिका में विधेयक को दोनों सदनों में जाना पड़ता है और विभिन्न अवस्थाओं में होकर गुजरना पड़ता है उसी प्रकार से ब्रिटेन में भी विधेयक को अधिनियम बनने के लिए दोनों सदनों में तथा विभिन्न अवस्थाओं में होकर गुजरना पड़ता है। फिर भी कुछ एसे सूत्र हैं जिन के आधार पर दो देशों की विधि-निर्माण प्रक्रिया में अंतर बता सकते हैं।

1 अमेरिका की तरह इंगलैंड में भी यह नियम है कि साधारण विधेयक किसी सदन में और मुद्रा विधेयक केवल निम्न सदन में ही प्रस्तुत किया जा सकता है परन्तु जहां अमरिका में दोनों सदनों को समान अधिकार प्राप्त हैं, इंगलैंड में एसा नहीं है। इंगलैंड में सन् 1911 के बाद कामन्स-सभा के अधिकार लॉर्ड-सभा के मुकाबले में बहुत बढ़ा दिए गए हैं। कोई विधेयक जिसको द्वितीय सदन पारित करना नहीं चाहता प्रथम सदन की इच्छा से ही पारित हो सकता है।

2 अमेरिका में समिति अवस्था प्रथम-वाचन के पश्चात् ही आ जाती है। जब कि इंगलैंड में द्वितीय-वाचन के पश्चात् समिति अवस्था आती

है। अमरिका म विधयक को पारित करन के सम्बन्ध मे जब तक कोई निर्णय नहीं लिया जाता तब तक ही सदन की समिति के सम्मुख उसको भेज दिया जाता है परन्तु इगलण्ड म जब द्वितीय वाचन हो जाता है और यह तय हो जाता है कि सदन विधेयक को पास करना ही चाहता है तब विधेयक को समिति के सामन भेजा जाता है।

3 अमरिका की समिति यदि चाहे तो विधेयक का गला घोट सकती है। जो विधयक समिति के सम्मुख आया है समिति चाहे तो उस पर विचार करके और अपन सुझाव दे कर उसको सदन को वापिस करद नहीं तो वह इसके लिए बाध्य नहीं है। इगलैंड म समिति का कर्त्तव्य है कि विधेयक को अपने सुझावा के साथ सदन का वापिस करे। वह विधेयक को समाप्त करन की अधिकारिणी नही है।

4 अमरिका म किसी विधेयक के सम्बन्ध म यदि दोनो सदनो मे मतभेद पदा हो जाता है तो एक सम्मिलित-समिति दोनो भवनो के प्रतिनिधियों का बनायी जाती है जो मतभेद को दूर करने का प्रयत्न करती है। इगलैंड म इस प्रकार का कोई नियम नही है, वहा तो निम्न भवन की राय को प्राथमिकता मिलती है और अन्त म वही तय होता है जो इगलैंड की कामन्स सभा चाहती है।

5 अमरिका म दोनो सदनो के द्वारा जब विधेयक पारित होता है तो राष्ट्रपति के सम्मुख भेजा जाता है। राष्ट्रपति को निषेधाधिकार भी प्राप्त है। परन्तु इगलैंड म जब दोनो सदनो के द्वारा पारित किया गया विधेयक सम्राट के सम्मुख स्वीकृति के लिए प्रस्तुत किया जाता है तो उसको विधेयक को अस्वीकृत करन का कोई अधिकार नही होता।

कांग्रेस की शक्तियाँ और कर्त्तव्य तथा दोनों भवनों के पारस्परिक सम्बन्ध—यहाँ हम उन शक्तियों का अध्ययन करेंगे जो पूरी कांग्रेस के अर्थात् प्रतिनिधि-सभा और सिनट को मिलकर प्राप्त हैं। ऐसे अधिकार तीन प्रकार के हैं।

1 विधि निर्माण सम्बन्धी शक्तियाँ
2 वित्तीय शक्तियाँ और
3 विविध प्रकार की शक्तियाँ

1 **विधि निर्माण सम्बन्धी शक्तियाँ**—सयुक्त राज्य अमरिका की व्यवस्थापिका कांग्रेस ही है। वही सरकार का वह अंग है जो देश के कानूनों का निर्माण करती है। सघीय प्रशासन के सारे अधिनियम कांग्रेस के द्वारा पारित किये जाते हैं। सविधान के प्रथम अनुच्छेद की आठवी धारा मे कांग्रेस के अधिकारों का वर्णन है। कांग्रेस उन सारे विषयों पर जो सविधान की उपरोक्त धारा म लिए गये हैं कानून बनान की शक्ति रखती है। इसके

अतिरिक्त 'निहित अधिकारों' के सिद्धान्त के अनुसार जो अधिकार कांग्रेस को प्राप्त हो गए हैं उन पर भी विधि बनाने का अधिकार कांग्रेस का है। एक बात कांग्रेस की शक्तियों के अध्ययन के सम्बन्ध में ध्यान रखना चाहिए। इंगलैण्ड की संसद जिस प्रकार पूर्ण सत्ताधिकारिणी है अमरिका कांग्रेस की स्थिति इस प्रकार की नहीं है। अमरिका की कांग्रेस यदि कोई ऐसा कानून बनाती है जो संविधान की धाराओं के प्रतिकूल है तो उच्चतम न्यायालय को उसको अवैध घोषित करने का अधिकार प्राप्त है।

विधि निर्माण के क्षेत्र में जहाँ तक प्रतिनिधि सभा और सीनेट के पारस्परिक सम्बन्धों का प्रश्न है यह कहा जा सकता है कि दोनों को बिल्कुल एक से अधिकार प्राप्त हैं। कोई विधेयक तब तक पारित नहीं हो सकता जब तक कि दोनों सदन उसको स्वीकार न कर लें। विधेयक को दोनों भवनों में से किसी में भी प्रारम्भ किया जा सकता है। यदि दोनों भवनों में मतभेद पैदा हो जाता है तो दोनों भवनों की सम्मिलित समिति के द्वारा उसको दूर करने का प्रयत्न किया जाता है अन्यथा विधेयक समाप्त हो जाता है।

2 वित्तीय शक्तियां—कांग्रेस देश की व्यवस्थापिका है इसलिए यह देश के आय-व्यय पर नियन्त्रण रखती है। जितनी भी आमदनी राष्ट्र की होती है वह कांग्रेस की स्वीकृति से और जितना भी व्यय होता है वह भी कांग्रेस की स्वीकृति से होता है।

साधारण विधेयकों के सम्बन्ध में जैसे कांग्रेस के दोनों सदनों को समान अधिकार प्राप्त हैं उसी प्रकार धन-विधेयकों के सम्बन्ध में भी हैं। केवल एक अन्तर अवश्य है कि धन विधेयक को प्रतिनिधि सभा में ही प्रारम्भ किया जा सकता है। परन्तु इसका तात्पर्य यह नहीं है कि प्रतिनिधि सभा को इस क्षेत्र में सीनेट के मुकाबले में कुछ ज्यादा अधिकार हों। सीनेट के विरोध करने पर कोई भी धन विधेयक या वार्षिक बजट पारित नहीं किया जा सकता। दोनों भवनों को धन विधेयक पास करने के विषय में समान अधिकार प्राप्त हैं।

3 विविध प्रकार की शक्तियां—कांग्रेस को कुछ अन्य प्रकार की शक्तियों के प्रयोग का अधिकार है। इन शक्तियों का अध्ययन हम यहाँ करेंगे।

(अ) प्रशासन पर नियन्त्रण की शक्ति—संयुक्त राज्य अमरिका के विधान निर्माताओं के द्वारा प्रतिपादित नियन्त्रण व सन्तुलन का सिद्धान्त इस शक्ति के अन्तर्गत पूरी तरह से लागू होता है। प्रशासन पर नियन्त्रण कांग्रेस की एक महत्त्वपूर्ण शक्ति है। कांग्रेस को किसी भी प्रशासकीय कार्यवाही के सम्बन्ध में छान बीन करने का अधिकार प्राप्त है। प्रशासन ने धन का व्यय कांग्रेस की मर्जी के अनुसार किया है या नहीं इस बात को जाँच

की और इस सम्बन्ध में पूरी जानकारी प्राप्त करने की शक्ति कांग्रेस को प्राप्त है। अपनी इसी शक्ति के आधार पर कांग्रेस राष्ट्रपति पर और कार्य-पालिका पर नियन्त्रण रखती है। नये विभागों, कार्यालयों, आयोगों और निगमों की स्थापना की शक्ति कांग्रेस को प्राप्त है।

(ब) संविधान के संशोधन को प्रस्तावित करने की शक्ति कांग्रेस को प्राप्त है।

(स) महाभियोग लगाने का अधिकार कांग्रेस को प्राप्त है। राष्ट्रपति को, उपराष्ट्रपति को तथा संघीय न्यायालय के न्यायाधीशों इत्यादि को महाभियोग लगाकर पदच्युत करने की शक्ति कांग्रेस को प्राप्त है। प्रतिनिधि सभा महाभियोग की कार्यवाही प्रारम्भ करती है और सीनेट महाभियोग की सुनवाई करके अपना अन्तिम निर्णय देती है।

(द) कांग्रेस को निर्वाचन का उत्तरदायित्व भी निबाहना पड़ता है। यदि राष्ट्रपति पद के लिए किसी उम्मीदवार को स्पष्ट बहुमत प्राप्त नहीं होता तो प्रतिनिधि सभा सर्वाधिक मत प्राप्त करने वाले पहले तीन उम्मीदवारों में से एक का निर्वाचन करके उसको राष्ट्रपति घोषित करती है। इसी प्रकार से यदि किसी उम्मीदवार को उपराष्ट्रपति पद के लिए स्पष्ट बहुमत प्राप्त नहीं होता तो सीनेट उपराष्ट्रपति का निर्वाचन करती है।

(ह) विदेश नीति का संचालन—कांग्रेस के द्वारा विदेश नीति का संचालित किया जाता है। प्रतिनिधि सभा भी सीनेट के साथ-साथ प्रत्यक्ष या परोक्ष रूप से परराष्ट्र नीति के निर्धारण में अपना प्रभाव रखती है। युद्ध के लिए धन देकर, विदेशी व्यापार का नियन्त्रित करके, देशान्तर वास (Immigration) के सम्बन्ध में नियम निर्धारित करके यह वैदेशिक नीति के निर्धारण में सहयोग देती है।

सीनेट को प्राप्त कुछ अनन्य शक्तियाँ—उपरोक्त शक्तियों का प्रयोग तो कांग्रेस के दोनों भवनों के द्वारा होता है। परन्तु कुछ शक्तियाँ ऐसी भी हैं जिनका प्रयोग अनन्य रूप से सीनेट के द्वारा किया जाता है। सीनेट की ऐसी निम्नलिखित शक्तियाँ हैं।

1 राष्ट्रपति के द्वारा की गई नियुक्तियों की स्वीकृति की शक्ति—अवरोध व सन्तुलन के सिद्धान्त के अन्तर्गत राष्ट्रपति की नियुक्ति की शक्ति के ऊपर एक नियन्त्रण लगाया गया है। वह नियन्त्रण यह है कि राष्ट्रपति जिन व्यक्तियों की नियुक्ति विभिन्न पदों पर करना चाहता है उनके नाम वह सीनेट को भेजता है। जब सीनेट उन नामों को स्वीकार कर लेती है तब उनको अन्तिम रूप से नियुक्त किया जा सकता है अन्यथा नहीं। यह शक्ति

कार अनन्य रूप से सीनेट का ही है। प्रतिनिधि सभा को इस प्रकार का कोई अधिकार प्राप्त नहीं है। सीनेट को यह शक्ति पूरी तरह से प्राप्त है कि राष्ट्रपति के द्वारा की गई नियुक्तियों को अस्वीकृत कर दे। परन्तु साधारणतया सीनेट राष्ट्रपति के द्वारा की गई नियुक्तियों को स्वीकार ही कर लेती है। कभी कभी ही सीनेट उन नियुक्तियों को अस्वीकृत करती है जो राष्ट्रपति के द्वारा की जाती हैं। इस सम्बन्ध में जो सीनेट के शिष्टाचार के अभिसमय का अभ्युदय हुआ है उसके अनुसार सीनेट आम तौर पर राष्ट्रपति की बात का मान लेती है। चाहे कैसे भी अभिसमय का विकास हो गया हो फिर भी राष्ट्रपति इस डर से कि कहीं सीनेट अस्वीकृत न कर दे केवल उन नामों को उसके सामने भेजता है जो प्रत्येक दृष्टिकोण से उचित और वाञ्छनीय हैं। यदि सीनेट में राष्ट्रपति के दल का बहुमत नहीं है तो राष्ट्रपति और भी सतर्कता से काम लेता है। महत्वपूर्ण पदों पर नियुक्ति के सम्बन्ध में सीनेट खूब छान बीन करती है और तब नियुक्ति करती है।

2 विदेशों के साथ की गई सन्धियों की स्वीकृति की शक्ति—यह एक और ऐसी शक्ति है जो सीनेट को अनन्य रूप से प्राप्त है। वास्तव में यह एक कार्यकारिणी से सम्बन्धित शक्ति है जो राष्ट्रपति के ऊपर नियन्त्रण रखने के लिए संविधान निर्माताओं ने सीनेट को दी है। सीनेट को यह अधिकार देते समय संविधान निर्माता बड़ी द्विविधा में थे। वे सोच रहे थे कि यदि यह अधिकार राष्ट्रपति के हाथ में पूरी तरह से सौंप दिया जाए तो राष्ट्रपति परराष्ट्र मामलों का एकमेव नियन्त्रक हो जायगा। एक व्यक्ति के हाथ में ऐसे महत्वपूर्ण अधिकार वह कदापि नहीं देना चाहते थे। परन्तु दूसरी ओर वह यह भी सोच रहे थे कि विदेशों के साथ सन्धि वार्ता करने के लिए जिस गुप्तता और तुरन्त निर्णय की आवश्यकता है वह बहुत से व्यक्तियों को यह शक्ति देने पर पूरी नहीं हो सकती। बड़े विचार विमर्श और मनन के बाद यह तय किया गया कि उपरोक्त दोनों बातों को मिला दिया जाय। अन्तिम अधिकार एक व्यक्ति को भी न दिया जाय और सन्धि वार्ता के लिए जिस गुप्तता और शीघ्र निर्णय लेने की आवश्यकता है वह भी पूरी कर ली जाय। सन्धि करने का अधिकार तो संविधान ने राष्ट्रपति को दे दिया और सन्धि की अन्तिम स्वीकृति (ratification) का अधिकार सीनेट के दो-तिहाई बहुमत को सौंप दिया। राष्ट्रपति का अधिकार है सन्धि वार्ता प्रारम्भ करने का व सन्धि वार्ता करने का परन्तु सन्धि स्वीकृत तभी मानी जायगी जब कि सीनेट दो तिहाई बहुमत से उसको स्वीकार कर ले।

सीनेट का यह स्वीकार करने का अधिकार वैदेशिक-मामलों में राष्ट्रपति की शक्तियों के ऊपर बड़ा अंकुश है। एक बुद्धिमान राष्ट्रपति तब ही सन्धि वार्ता प्रारम्भ करेगा और सन्धि की उसी प्रकार की शर्तें पेश करेगा

और स्वीकार करेगा जिनके बारे में उसका विश्वास है कि सीनेट के अधिकांश सदस्य उनको चाहते हैं। वह सीनेट के लोगों का विश्वास प्राप्त करके और उनका मत विदित करके ही सन्धि वार्ता करेगा। राष्ट्रपति विशेष तौर से परराष्ट्र मामलों की समिति के अध्यक्ष का मत तो इस सम्बन्ध में अवश्य ही प्राप्त कर लेता है। परराष्ट्र मामलों की समिति (Committee on Foreign Relations) के अध्यक्ष को इस बात का आभास होता ही है कि सीनेट का रुख किसी एक खास सन्धि के विषय में क्या रहेगा। राष्ट्रपति विल्सन के द्वारा की गई सन् 1919 की शांति सन्धि को सीनेट ने जो स्वीकार नहीं किया उसका कारण यही था कि सन्धि-वार्ता प्रारम्भ करने से पूर्व राष्ट्रपति विल्सन ने सीनेटरों का विश्वास प्राप्त नहीं किया था। राष्ट्रपति रूजवल्ट ने इस उदाहरण को दृष्टि में रखते हुए ही विश्व-शान्ति-घोषणा-पत्र के सम्बन्ध में बातचीत करने के लिए सन-फ्रैंसिस्को में जो 1945 में अन्तर्राष्ट्रीय सम्मेलन हुआ था उसमें परराष्ट्र मामलों की समिति के दो सदस्यों को ही प्रतिनिधि बनाकर भेजा था।

जो कुछ भी इतिहास रहा हो सीनेट का यह अधिकार बड़ा महत्वपूर्ण है जो आम तौर पर व्यवस्थापिका के भवन को प्राप्त नहीं होता। अपने इस अधिकार के कारण ही अमरिकी प्रशासन में सीनेट अपना श्रेष्ठ स्थान रखती है।

3 महाभियोग के परीक्षण की शक्ति—राष्ट्रपति, उपराष्ट्रपति, राजदूतों, मन्त्रिमंडल के सदस्यों और संघीय न्यायालय के न्यायाधीशों जैसे सार्वजनिक पदों पर आसीन व्यक्तियों को महाभियोग की प्रणाली-द्वारा पदच्युत किया जा सकता है। देश द्रोह रिश्वत खोरी व गंभीर अपराधों के लिए महाभियोग लगाया जाता है। अयोग्यता, त्रुटिपूर्ण निर्णय या स्वविवेक का मूर्खतापूर्ण प्रयोग ऐसे कारण नहीं प्रस्तुत करते जिनके आधार पर महाभियोग लगाया जा सके। किसी पदाधिकारी के खिलाफ यदि महाभियोग सिद्ध हो जाता है तो उसको पदच्युत कर दिया जाता है और भविष्य में कोई भी सार्वजनिक पद ग्रहण करने के अयोग्य ठहरा दिया जाता है। इसके अतिरिक्त कोई और दंड महाभियोग की सिद्धि का परिणाम नहीं हो सकता। महाभियोग सिद्ध होने पर अभियुक्त को फांसी की सजा, कारावास की सजा या इस प्रकार कोई अन्य सजा नहीं दी जा सकती। परन्तु महाभियोग लगने के पश्चात् अभियुक्त पर राज्य के न्यायालयों में भी मामला चलाया जा सकता है और न्यायालय का निर्णय उसको किसी भी प्रकार की सजा दे सकता है। महाभियोग को किसी भी मानवी शक्ति के द्वारा क्षमा नहीं किया जा सकता।

महाभियोग का प्रस्ताव प्रतिनिधि भवन में पास होता है। प्रतिनिधि भवन जब बहुमत से उसका स्वीकार कर ले तब सीनेट के सम्मुख उसको रख दिया जाता है। सीनेट उसके परीक्षण के लिए तिथि निर्धारित कर देता है। अभियुक्त को उन दोषों के सम्बन्ध में सूचित कर दिया जाता है जो उसके विरुद्ध लगाए गए हैं। महाभियोग की सुनवाई के लिए जब सीनेट बैठती है तो उसकी बैठक न्यायालय के रूप में होती है। सीनेट की अध्यक्षता उपराष्ट्रपति करता है। परन्तु राष्ट्रपति पर महाभियोग के समय अमेरिका के उच्चतम न्यायालय का मुख्य न्यायाधिपति अध्यक्षता करता है।

सीनेट संसार का सबसे अधिक शक्तिशाली उच्चसदन

किसी भी संविधान के अन्तर्गत स्थापित किए गए व्यवस्थापिका के दो सदनों को पारस्परिक सम्बन्धों की दृष्टि से देखा जाए तो सीनेट संसार का सबसे अधिक शक्तिशाली द्वितीय सदन सिद्ध होता है। आम तौर पर यह है कि लोक-प्रिय सदन को अन्य शासन प्रणालियों के अन्तर्गत अधिक महत्व प्राप्त है। इसका कारण स्पष्ट है कि लोक-प्रिय सदन जनता का प्रत्यक्ष रूप से प्रतिनिधित्व करता है, और लोकतन्त्र पद्धतियों में इस बात को तो स्वीकार कर ही लिया जाता है कि सत्ता वास्तविक जनता के हाथ में है इसलिए जनता के प्रतिनिधियों की राय से ही सब कार्य होने चाहिए। अमेरिकी पद्धति की यह एक विशेषता है कि इसमें केवल इतना ही नहीं कि निम्न सदन या लोकप्रिय सदन को उच्च सदन की अपेक्षा कम महत्व प्राप्त नहीं है बल्कि और ऐसा है कि सीनेट को कुछ ज्यादा महत्व दिया गया है। कुछ तो संविधान की धाराओं ने ही सीनेट को ज्यादा शक्तिशाली बना दिया है और कुछ व्यवहार में सीनेट को बहुत से कारणों से और भी महत्व प्राप्त हो गया है। अमेरिका के संविधान निर्माता आम जनता के प्रतिनिधियों को ज्यादा अधिकार नहीं देना चाहते थे। उन्होंने सीनेट को अधिक अधिकार देना ज्यादा उचित समझा क्योंकि सीनेट का निर्वाचन मूल संविधान की धाराओं के अनुसार अप्रत्यक्ष रूप से होता था। सन् 1913 में 17 वें संशोधन के परिणाम स्वरूप सीनेट का निर्वाचन प्रत्यक्ष रूप से होने लगा।

सीनेट जो संसार की व्यवस्थापिकाओं के उच्च-सदनों में सबसे अधिक शक्तिशाली हो गया है उसके निम्नलिखित कारण हैं—

1 राष्ट्रपति जो नियुक्तियाँ करता है उनको स्वीकार करने का अधिकार सीनेट को प्राप्त है। प्रतिनिधि सभा को नियुक्तियों के सम्बन्ध में कुछ भी बोलने का अधिकार नहीं है। दूसरी शासन पद्धतियों में नियुक्ति का अधिकार प्रायः रूप से कार्यपालिका को ही प्राप्त है। इस अधिकार से व्यवस्थापिका का कोई तात्पर्य ही नहीं होता। 'अवरोध एवं सन्तुलन' सिद्धान्त के

अन्तर्गत अमेरिका में यह अधिकार व्यवस्थापिका के एक सदन सीनेट को दिया गया है। इस दृष्टिकोण से यदि देखा जाय तो प्रतिनिधि सभा से ही नहीं सीनेट तो अन्य व्यवस्थापिकाओं के दोनों भवनों से ही ज्यादा शक्तिशाली है।

2 सन्धियों की अन्तिम स्वीकृति सीनेट ही देती है। इस सम्बन्ध में भी उन्हीं बातों का वर्णन उपयोगी है जिन बातों का वर्णन पहले सूत्र में किया गया है।

3 महाभियोग का परीक्षण करने का अधिकार सीनेट के पास ऐसा है जो सारे उच्च पदाधिकारियों का ध्यान सीनेट की ओर आकृष्ट कर रहा है। और सीनेट के महत्व को बढ़ा देता है। प्रतिनिधि सभा तो केवल प्रस्ताव का प्रारम्भ करती है। महाभियोग के प्रस्ताव का परीक्षण करने का और उस पर अन्तिम निर्णय लेने का अधिकार तो सीनेट को ही प्राप्त है।

4 सीनेट की सही स्थिति जानने के लिए इस बात का ध्यान रखना आवश्यक है कि सीनेट अमेरिकी कांग्रेस का निम्न सदन नहीं है। यहां नाम से तात्पर्य नहीं बल्कि शक्तियों से तात्पर्य है। शक्तियों सीनेट की प्रतिनिधि भवन से किसी भी क्षेत्र में कम नहीं है। साधारण और मुद्रा विधेयक तब ही अधिनियम बन सकते हैं जबकि प्रतिनिधि-भवन और सीनेट दोनों उस पर अपनी स्वीकृति दे दें। जैसा ऊपर कहा जा चुका है दूसरे संविधानों में एक भवन को कम और दूसरे भवन को ज्यादा अधिकार प्राप्त होते हैं। परन्तु अमेरिकी संविधान में दोनों भवनों को समान अधिकार दिये गये हैं जिस वजह से सीनेट को किसी भी विषय पर प्रतिनिधि-भवन के आधीन रहने की आवश्यकता नहीं पड़ती।

5 सीनेट एक स्थायी सदन है और प्रतिनिधि-भवन एक अस्थायी सदन। सीनेट की निरन्तरता उसकी शक्ति बढ़ाने में बड़ी सहायक हुई है। प्रतिनिधि भवन दो वर्ष के लिए निर्वाचित होता है। जो पुराने सदस्य हैं उनकी संख्या बहुत कम होती है। नए सदस्य नवीन वातावरण में आकर कुछ समय तो अपने को वातावरणानुकूल बनाने में लगा देते हैं और फिर उनको यह चिन्ता खाने लगती है कि आने वाले निर्वाचन में कैसे विजय प्राप्त की जाए। सीनेट पूरी तरह से कभी समाप्त नहीं होती। जब भी समाप्त होती है केवल एक तिहाई। उसका दो तिहाई भाग सदा अनुभवी होता है। एक तिहाई में से भी बहुत से निर्वाचित होकर आ जाते हैं। सीनेट का यह अनुभवी स्वरूप उसके महत्व को बनाने में बड़ा सहायक हुआ है।

6 सीनेट का एक सदस्य छः वर्ष के लिए निर्वाचित होता है जब कि प्रतिनिधि-भवन का प्रतिनिधि केवल दो वर्ष के लिए। निर्वाचन की

तयारी के लिए एक सीनेटर यदि एक वर्ष निकाल भी दे तो पांच वर्ष एस शेष रहते हैं जिनमें वह देश की समस्याओं में रुचि लेकर राष्ट्र के सार्वजनिक कार्य में अपना योग दे सकता है, जबकि प्रतिनिधि-भवन का सदस्य यदि अपना एक वर्ष निर्वाचन के कार्य में लगा दे तो उसके पास केवल एक वर्ष शेष रहता है। इस एक वर्ष में वह शासन कार्य में क्या रुचि ले और क्या राष्ट्र कार्य में अपना योग दे। वह तो अपना समय व्यतीत होता हुआ देखता है और आने वाले निर्वाचन में रुचि लेने लगता है। दो सदन के सदस्यों की यह अलग-अलग प्रवृत्ति दोनों के महत्व में भी अन्तर पैदा कर देता है।

7 सीनेट एक छोटा सदन है। किसी विषय पर गहराई से विचार करने के लिए सदा छोटा भवन अच्छा रहता है। अधिक सदस्यों का परिणाम तो यह होता है कि समय हल्की-फुल्की बातों में और अगम्भीर बातों में निकल जाता है। यही कारण है कि सीनेट की राय प्रतिनिधि-भवन की राय से सदैव श्रेष्ठ होगी। जब प्रतिनिधि-सभा को यह विश्वास हो जाता है कि सीनेट किसी विषय पर जितनी गम्भीरता से विचार कर लेती है उतनी गम्भीरता तथा गहराई से वह स्वयं नहीं कर पाती तो मत भेद के समय वह सीनेट के सम्मुख स्वयं ही झुक जाती है और सीनेट के सुझावों को स्वीकार कर लेता है। सिद्धान्त में चाहे दोनों भवनों को समान अधिकार प्राप्त हों परन्तु व्यवहार में सीनेट का ज्यादा महत्व इसी कारण हो जाता है।

8 सीनेट के सदस्य सन् 1913 से पूर्व तो राज्यों के विधान-मण्डलों के द्वारा निर्वाचित होते थे परन्तु अब तो उनका निर्वाचन राज्य की जनता के द्वारा प्रत्यक्ष रूप से होता है। हर एक मामले में तो नहीं परन्तु अधिकांश मामलों में सीनेटरों के निर्वाचन क्षेत्र प्रतिनिधि-सभा के सदस्यों के निर्वाचन क्षेत्रों से बड़े होते हैं। यही कारण है कि सीनेटरों का भी दावा रहता है कि वे एक बड़े वर्ग का प्रतिनिधित्व प्रत्यक्ष रूप से करते हैं। प्रतिनिधि-भवन के सदस्यों की अपेक्षा सीनेट के सदस्य श्रेष्ठ व्यक्तित्व के होते हैं। जिनका इस बात से सम्पर्क से ज्ञान है उनका भी कहना यह है कि सीनेट के सदस्यों का व्यक्तित्व तथा योग्यता प्रतिनिधि-भवन के सदस्यों के व्यक्तित्व तथा योग्यता से कहीं अधिक प्रभावोत्पादक है। लॉर्ड ब्राइस ने इस सम्बन्ध में लिखा है, 'वाशिंगटन के प्रतिनिधि-भवन में सदस्यों के द्वारा किए गए अच्छे व्यवहार देखने को मिलते हैं। आंखों को उसके अन्दर किसी प्रसिद्ध व्यक्ति के दर्शन नहीं हो पाते। लगभग सभी सदस्य बड़ा एक से दिखाई देते हैं जिनको कोई पहचानता नहीं। परन्तु प्रतिनिधि-भवन से थोड़ी ही दूर पर जो सीनेट का कक्ष है उसमें अमेरिका के प्रसिद्ध लोगों का एक बड़ा अनुपात देखने को मिलेगा। यहां कठिनाई से ही कोई ऐसा व्यक्ति देखने को मिलेगा जिसको

देख कर सक्रिय एव शानदार जीवन की याद न आती हो। सीनट मे बडे अच्छे वक्ता, वकील, प्रसिद्ध सेनापति, बुद्धिमान मजिस्ट्रेट, बडे राजनीतिज्ञ देखन का मिलेंगे जिनकी भाषा और बोलन का ढग योरोप के ससदीय विवादो की प्रतिष्ठा का बढानी है।'

9 प्रतिनिधि-भवन के निवाचनो मे उम्मीदवार वही से खडा हो सकता है जहा का वह निवासी है। इस 'स्थानिक-नियम' के सम्बन्ध म हम पहले अध्ययन कर चुके हैं। इस स्थानिक नियम का परिणाम यह होता है कि प्रतिनिधि-सभा के सदस्या का दृष्टिकोण स्थानिक ही हो जाता है। अपने निवाचन क्षेत्र के पोषण के हेतु धन प्राप्त करना और निर्वाचन क्षेत्र के हित क नियम पास कराना ही उनका उद्देश्य होता है। राष्ट्रीय प्रश्नो के सम्बन्ध म उनकी कोई रुचि नही होती। यही कारण है कि धीरे २ सारे अधिकार और सारी प्रतिष्ठा सीनेट के पास एकत्रित हो गई है क्योंकि सीनेट क सदस्या को स्थानीय निर्वाचन-क्षेत्र का पोषण नही करना पडता। सीनेट क सदस्य तो राष्ट्रीय-प्रसिद्धि प्राप्त करने का प्रयत्न करते हैं। इसीलिए ज्यादा से ज्यादा राष्ट्रीय-प्रश्नो मे रुचि लेते हैं। मुनरो ने इसलिए कहा है 'ऐसा समय न कभी हुआ और न कभी आएगा जब काग्रेस के दूसरे सदन का स्थान गौण हो जाए। सीनेट का वसा भाग्य होने की सम्भावना नही दिखती जसा भाग्य अन्य देशो के उच्च-सदनो का हुआ है, क्योंकि उसकी सवधानिक शक्तिया बहुत ही अधिक महत्वपूर्ण हैं।"

उपरोक्त तथ्यो को विचाराधीन रखते हुए ही प्रसिद्ध विद्वान व लेखक जिक ने सीनट को 'सबसे अधिक शक्तिशाली द्वितीय भवन' की उपाधि दी है। प्रतिनिधि-सभा व सीनेट की तुलना को स्पष्ट करते हुए आचाय ओगन का मत है कि यदि प्रतिनिधि-सभा ससार मे सबसे अधिक अकुशो म कसी हुई धारा-सभा ह तो सीनेट सबसे अधिक उन्मुक्त सस्था है। लास्की ने भी कहा है कि 'अमरिकी सीनेट विश्व के समस्त उच्च-सदना से अधिक सफल सस्था रही है और अमेरिकी राजनीतिक व्यवस्था म तो यह विशिष्ट रूप से सफल रही है।'

अभ्यास के लिए प्रश्न

1 'ब्रिटिश तथा अमेरिकी सवैधानिक व्यवस्था मे सबसे महत्वपूर्ण अन्तर ब्रिटिश लोकसभा तथा अमेरिकी प्रतिनिधि-सभा की शक्तियो म अन्तर है।' इस कथन की समीक्षा कीजिये।

2 अमेरिका तथा इगलड के स्पीकरा के अधिकारो कर्तव्यो और स्थिति की तुलना कीजिए।

3 'अध्यक्ष पद ग्रहण करने पर दल गत भावना छोडने के बजाय वह और भी अधिक दलीय बन जाता है।' अमेरिकी **प्रतिनिधि**

सभा के अध्यक्ष के सम्बन्ध में उपरोक्त कथन की विवेचना कीजिए।

4 "अमेरिकी सीनेट के विरुद्ध सब कुछ कहा जा सकता है फिर भी, वह अमरिका राजनैतिक-व्यवस्था की एक बहुत बड़ी सफलता है।" आलोचनात्मक समीक्षा कीजिए।

5 "अमरिकी सीनेट का इस प्रकार का भाग्य होने की सम्भावना नहीं जिस प्रकार का भाग्य इंगलैंड के हाउस ऑफ लार्ड्स का हो गया है।" व्याख्या करें।

6 "अमेरिकी सीनेट विश्व के द्वितीय सदनों में सबसे अधिक शक्तिशाली है।" इस कथन की विवेचना कीजिए।

7 अमरिकी कांग्रेस के दोनों सदनों के पारस्परिक सम्बन्धों का वर्णन कीजिए।

8 इंगलैंड तथा अमरिका की व्यवस्थापिकाओं की समिति पद्धतियों का तुलनात्मक वर्णन कीजिए।

9 'समितियां विधान-मण्डल रूपी मशीन में तेल का काम करती हैं और मशीन के पुर्जों को विघटन से बचाती हैं।' इस कथन की विवेचना कीजिए।

10 इंगलैंड तथा अमरिका की विधि निर्माण प्रक्रिया का तुलनात्मक वर्णन कीजिए।

11 अमरिका कांग्रेस की शक्ति की प्रकृति का परीक्षण व विवेचन कीजिए।

12 सीनेट की रचना तथा उसके संगठन का वर्णन कीजिए।

13 अमरिकी राजनैतिक संस्थाओं में सबसे अधिक सफल सीनेट रही है। क्या आप इस मत से सहमत हैं? सकारण उत्तर दीजिए।

14 'अमेरिकी कांग्रेस निस्सन्देह इंगलैंड की पार्लियामेंट की सन्तान है फिर भी यह अपनी जननी से बहुत सी बातों में भिन्न है।" (ब्राइस)
विश्लेषणात्मक व्याख्या कीजिए।

15 निम्नलिखित पर टिप्पणियां लिखिए।
(अ) फिलीबस्टरिंग
(ब) लॉबिंग
(स) गैरीमैण्डरिंग
(द) स्थानिक नियम (Locality Rule)
(इ) सीनेट का शिष्टाचार

5

संयुक्त राज्य अमेरिका की न्यायपालिका

संयुक्त राज्य अमेरिका के नवीन संविधान से पहले जो परिसंघ के अनुच्छेद थे, जिनके अनुसार संयुक्त राज्य का प्रशासन चलता था, उनका एक बड़ा दोष यह था कि उन्होंने किसी केन्द्रीय न्यायपालिका की व्यवस्था नहीं का थी। फिलेडेल्फिया सभा ने जब आधुनिक संविधान को संघात्मक रूप दिया तब एक केन्द्रीय न्यायपालिका के संगठन की कमी और भी अधिक महसूस हुई। शासन की संघीय प्रणाली, जैसी संयुक्त राज्य अमेरिका में पाई जाती है बिना सुसंगठित व शक्तिशाली न्यायपालिका के काम नहीं कर सकता। ऐसे प्रशासन में ऐसे न्यायालय होने ही चाहिए जिसकी आज्ञा जनता और सरकारें दोनों ही मानती हों। इसका कारण यह है कि संघवाद स्वाभाविक रूप से शक्तियों के वितरण पर आधारित होता है और जहां राष्ट्र में और इकाइयों में शक्तियों का वितरण होता है वहां उनकी शक्तियों के क्षेत्र के सम्बन्ध में पारस्परिक झगड़े होने अवश्यम्भावी से हैं। एक सुदृढ़ और सक्षम न्यायपालिका ही इन झगड़ों का निपटारा कर सकती है। इसी दृष्टिकोण से अमेरिका के संविधान निर्माताओं ने न्यायपालिका को बड़ा महत्व दिया है। संविधान का तीसरा अनुच्छेद उसी के विषय में नियमों का उल्लेख करता है। इस अनुच्छेद के अनुसार, संयुक्त राज्य की न्यायिक शक्ति एक सर्वोच्च-न्यायालय तथा उन विभिन्न न्यायालयों में निहित होगी, जिनको कांग्रेस विधि द्वारा समय-समय पर स्थापित करेगी।

संयुक्त राज्य अमेरिका की शासन पद्धति में न्यायपालिका की आवश्यकता—संयुक्त राज्य अमेरिका बहुत सी इकाइयों का जिनको राज्य पुकारा जाता है का संघ है। संविधान का निर्माण होने से पहले और उसके प्रवर्तन से पहले प्रत्येक राज्य की अपनी अलग-अलग न्यायपालिका जैसी आज है पहले भी विद्यमान थी। फिर संविधान निर्माताओं को एक राष्ट्रीय न्यायपालिका बनाने की आवश्यकता क्यों महसूस हुई? निम्नलिखित आधारों पर बताया जा सकता है कि संघीय न्यायपालिका की आवश्यकता है।

1 **राज्यों के पारस्परिक झगड़ों के निपटारे के लिए**—राज्यों में होने वाले पारस्परिक झगड़ों के निपटारे के लिए किसी एक राज्य की न्यायपालिका निरर्थक है क्योंकि दूसरा राज्य यह सोचेगा कि कदाचित् राज्य की न्यायपालिका किसी राज्य के प्रति पक्षपात न दिखाने लगे। उदाहरण के लिए यदि वर्जीनिया और पेन्सिलवानिया नामक दो पड़ोसी राज्यों में

को लेकर वाद-विवाद छिड़ जाता है तो यह झगड़ा यदि वर्जीनिया के न्याया लय में ले जाया जाता है तो पेन्सिलवानिया को भेद-भाव का डर रहेगा और यदि पेन्सिलवानिया राज्य के न्यायालय में ले जाया जाता है तो ऐसा डर वर्जीनिया को रहेगा। किसी तीसरे राज्य के न्यायालय में ले जाया जाएगा तो भी सम्भव है कि तीसरा राज्य वाद-विवाद में ग्रस्त दो राज्यों में भेद-भाव रखता हो। ऐसे निपटारे के लिए तो आवश्यक है कि एक ऐसा न्यायालय स्थापित किया जाए जो सब राज्यों के न्यायालय से पर हो, शक्ति शाली और निष्पक्ष हो। यही बात ध्यान में रखकर संविधान निर्माताओं ने उच्चतम न्यायालय की व्यवस्था संविधान में की है।

2 ऐसे प्रश्नों को सुलझाने के लिए जिनका प्रभाव संयुक्त राज्य के विदेशी राज्यों के साथ सम्बन्धों पर पड़ता है—जब राज्यों ने मिलकर एक संघ का निर्माण कर ही लिया तो सब अलग एक राज्य के रूप में पैदा हुआ। इसका विदेशों के साथ सम्पर्क स्थापित हुआ। सम्बन्ध जब स्थापित होते हैं तो पारस्परिक मतभेद के प्रश्न पैदा हो ही जाते हैं। इन प्रश्नों का सुलझाने के लिए राज्य की न्यायपालिका व्यर्थ है। राज्य की न्यायपालिका के द्वारा दिया गया निर्णय विदेशी तत्व, जो इस प्रश्न में ग्रस्त हैं को सन्तुष्ट नहीं कर सकता। इसलिए आवश्यक है कि एक संघीय न्यायालय हो। इसी बात का पूर्वाभास करके संविधान निर्माताओं ने संघीय न्यायालय का प्रावधान संविधान में रखा है।

3 संविधान, कानूनों और संधियों की अभिन्न व्याख्या के लिए—जिस समय संयुक्त राज्य अमेरिका का संविधान प्रवर्तन में आया था उस समय संघ में 13 राज्य थे और आज राज्यों की संख्या 50 है। कल्पना कीजिए कि संविधान निर्माताओं ने किसी उच्चतम न्यायालय और संघीय न्यायालय की स्थापना न की होती तो क्या होता? संविधान का अर्थ राज्यों के न्यायालयों के द्वारा अपने-अपने राज्य के हित में निकाला जाता। अमेरिका का संविधान बहुत छोटा है उसकी संक्षिप्तता के कारण यह सम्भव है कि उसकी व्याख्या अनेक ढंगों से की जा सके। छोटे विधान की ही नहीं बड़े विधान की भी अनेक धाराएं ऐसी होती हैं जिनके भिन्न-भिन्न प्रकार के अर्थ निकल सकें। यदि संविधान निर्माता संघीय न्यायालय की स्थापना न करते तो प्रत्येक राज्य अपना अलग-अलग अर्थ निकालता। एक ही संविधान के अनेक अर्थ निकाले जाते। परन्तु जब संघीय न्यायालय है तो अर्थ भिन्न भिन्न नहीं निकाले जा सकते। एक समान अर्थ या अभिन्न अर्थ निकाल कर संघीय न्यायालय संविधान की किसी धारा के अर्थ के सम्बन्ध में पैदा हुए वाद विवाद को समाप्त कर देता है। जो बात संविधान के सम्बन्ध में कही गई है वही कानूनों और संधियों के बारे में कही जा सकती है। जिस प्रकार से

सविधान के भिन्न-भिन्न अग निकाले जा सकते हैं उसी प्रकार से सधियो और कानूनों में भी अलग-अलग अग निकाले जा सकते थे यदि सघीय न्यायालय की स्थापना न की गई होती।

4 राज्य और सघ के पारस्परिक विवादों के निपटारे के लिए—यद्यपि सविधान म अधिकारो का वितरण कर दिया गया है और निश्चित कर दिया गया है कि कौन-सा अधिकार राज्यों के पास और कौन-सा अधिकार सघ-शासन के पास रहेगा, फिर भी कभी-कभी इस विषय को लेकर विवाद चल पडता है कि कोई एक खास अधिकार राज्य के पास है या सघ के पास। उदाहरण के लिए सन् 1790 में ही, अर्थात् सविधान के लागू होने के एक वर्ष के अदर-अन्दर ही, इस बात पर विवाद उठ खडा हुआ था कि सयुक्त राजकीय बक खोलने का अधिकार सघ का है या नही। सघ और राज्यों के बीच मे पदा हुए ऐसे झगडों के निपटारे के लिए एक उच्चतम व स्वतन्त्र न्यायालय की आवश्यकता है।

सघ और राज्य का कार्यक्षेत्र समान होता है। राज्य का प्रशासन जिस क्षेत्र म काम करता है उसी क्षेत्र म सघीय शासन का भी काम चलता है। समान काय क्षेत्र होने का स्वाभाविक परिणाम यह होता है कि राज्य और संघ म झगडे पदा हो जाते हैं। उदाहरण के लिए न्यूयार्क राज्य की भूमि पर न्यूयार्क राज्य के कानून भी चलते हैं और सघीय कानून भी। राज्य के प्रशासन के अधिकारी भी रहते हैं और सघीय-प्रशासन के अधिकारी भी। ऐसी स्थिति म दोनों के कार्यक्षेत्र म कोई सघर्ष आ जाना बहुत स्वाभाविक है। इस सघर्ष के निपटारे के लिए सर्वोच्च न्यायालय की बडी आवश्यकता है।

5 अमेरिकी सविधान के ढाचे मे मास और रक्त की पूर्ति के लिए—जसे मनुष्य केवल हड्डियो के ढाचे से नही बनता उसमे मांस और रक्त की भी आवश्यकता होती है उसी प्रकार से अमेरिकी सविधान केवल सविधान की धाराओं के आधार पर काम नही कर सकता। उसको पूर्ण बनाने के लिए जिस मास और रक्त की आवश्यकता पडती है उसकी पूर्ति सघीय न्यायालय करते हैं। विलियम वड इसी आधार पर कहता है "यदि इस प्रणाली म से न्यायपालिका को निकाल दिया जाए तो इसमें वह क्या रह जाएगा जिसका कि कुछ मूल्य है, क्योंकि इसके बिना सरकार कायम नहीं रह सकती। यह सरकार के लिए उतनी ही अनिवाय है जितना कि सौर-मण्डल के लिए सूय।' सविधान-निर्माताओं के द्वारा दी गई एक धारा को इस सघीय न्यायालय के द्वारा इतना बढा दिया जाता है कि वह धारा आगे म पूरा काम करने के योग्य हो जाती है। सघीय न्यायालयों के [illegible]

विकसित हुआ है और समयानुकूल बना है। निहित अधिकारों के सिद्धान्त का जन्मदाता संघीय न्यायालय ही तो है।

संघीय न्यायपालिका संगठन—संविधान निर्माताओं में जब संघीय न्यायपालिका के विषय में विचार विमर्श चल रहा था तो दो प्रकार की विचारधाराएं को प्रगट किया जा रहा था। एक विचारधारा का प्रतिनिधित्व हैमिल्टन के द्वारा किया जा रहा था। उसके अनुसार केवल एक सर्वोच्च-न्यायालय की स्थापना को वांछनीय ठहराया जा रहा था। इस न्यायालय के द्वारा ही संविधान की सुरक्षा की जाती और संघ व राज्यों के पारस्परिक झगड़ों का निपटारा हो जाता। राज्य के न्यायालय उसकी अधीनता में काम करते। इसका राज्य की न्यायपालिका की अपीलें सुनने का अधिकार प्राप्त होता। दूसरी विचारधारा के अनुसार एक अलग संघीय न्यायपालिका की स्थापना ही अच्छी थी। यह न्यायपालिका राज्यों की न्यायपालिका से बिल्कुल अलग रहती। इसमें एक सर्वोच्च न्यायालय तथा अन्य अधीन न्यायालय होते। इस विचारधारा को मेडिसन के द्वारा आगे बढ़ाया जा रहा था। अमरिका का संविधान संघर्ष और समझौते का परिणाम है। फिलाडेल्फिया सभा के सदस्यों में पहले मतभेद पैदा होता था बाद में इन विरोधी विचार धाराओं में समझौता होता था। न्यायपालिका के सम्बन्ध में भी संविधान निर्माताओं में पहले मतभेद था परन्तु बाद में समझौता हुआ और यह तय हुआ कि उच्चतम न्यायालय की स्थापना की तो संविधान में स्पष्ट रूप में उल्लेख कर दिया जाए परन्तु संघीय न्यायपालिका के अन्य न्यायालयों की स्थापना का काम कांग्रेस के ऊपर छोड़ दिया जाए। इसी कारण है कि संविधान के तीसरे अनुच्छेद में कहा गया है कि 'संयुक्त राज्य, की न्यायिक शक्ति एक सर्वोच्च-न्यायालय तथा उन विभिन्न न्यायालयों में निहित होगी, जिनको कांग्रेस विधि द्वारा समय-समय पर स्थापित करेगी। इस अनुच्छेद के अनुसार सर्वोच्च न्यायालय या उच्चतम न्यायालय की स्थापना तो संविधान के द्वारा आवश्यक ठहराई गई। अन्य संघीय न्यायालय को स्थापित करने का काम कांग्रेस के सुपुर्द कर दिया गया। कांग्रेस चाहे तो स्थापित करे और कांग्रेस न चाहे तो स्थापित न करे। कांग्रेस एक बार अधीन न्यायालयों की स्थापना के बाद उनको समाप्त भी कर सकती है। परन्तु सर्वोच्च न्यायालय को कांग्रेस के द्वारा समाप्त नहीं किया जा सकता। संघीय न्यायपालिका का संगठन सन् 1789 में पारित किए गए न्यायपालिका-अधिनियम के अनुसार किया गया है। न्यायपालिका अधिनियम (Judiciary, Act of 1789) के बनने के बाद भी संघीय न्यायपालिका के संगठन, क्षेत्राधिकार के सम्बन्ध में अनेक नियम निर्धारित होते रहे हैं। इन सारे नियमों ने जिस संगठन का रूप तैयार किया है उसका अध्ययन हम यहां पर करेंगे।

संघीय न्यायपालिका का संगठन तीन प्रकार के न्यायालयों के द्वारा होता है। इन न्यायालयों की स्थिति सीढ़ी के पदों जैसी है। एक पिरामिड के अनुसार संघीय न्यायालय का संगठन है। तलहटी में जिला न्यायालय (District Courts) हैं उनके ऊपर अपीलीय परिभ्रमण (Circuit Courts of Appeal) हैं तथा चोटी पर सर्वोच्च न्यायालय है जो अन्तिम संघीय न्यायालय है। सर्वोच्च न्यायालय की अपील फिर अन्यत्र नहीं की जा सकती।

हम अब अलग अलग न्यायालय के संगठन का अध्ययन करेंगे।

जिला न्यायालय—संघीय न्यायपालिका का सबसे प्रारम्भ का न्यायालय है। प्रशासकीय सुविधा के लिए सारे संयुक्त राज्य अमेरिका को जिलों में विभाजित कर दिया गया है। छोटे २ राज्य एक एक ही जिले का निर्माण करते हैं परन्तु बड़े-बड़े राज्यों में एक से अधिक जिले होते हैं। छोटे छोटे दो राज्यों को मिलाकर भी एक जिले का संगठन हो सकता है, परन्तु नियमानुसार प्रत्येक राज्य में कम से कम एक जिला न्यायालय अवश्य होना चाहिए। संयुक्त राज्य अमरिका में इस समय कुल मिलाकर 93 जिला न्यायालय हैं। जिला न्यायालय में न्यायाधीशों की संख्या इस बात पर निर्भर करती है कि किसी एक न्यायालय में कितनी संख्या में मुकद्दमे सुनवाई के लिए आते हैं। परन्तु कम से कम एक और अधिक से अधिक सोलह न्यायाधीश एक जिले के न्यायालय में हो सकते हैं। न्यायाधीशों की नियुक्ति राष्ट्रपति के द्वारा अमेरिका के महाधिवक्ता (Atorney General) की सलाह के माध्यम से होती है। राष्ट्रपति जिन लोगों को न्यायाधीश बनाना चाहता है उनकी नियुक्ति की स्वीकृति सीनेट से प्राप्त करनी होती है।

जिला न्यायालय को केवल प्रारम्भिक अधिकार क्षेत्र प्राप्त होता है। अर्थात संघीय नियमों की अवहेलना करने पर जिस न्यायालय में सबसे पहले अभियोग लगाया जाता है और अभियोग की सुनवाई की जाती है यह वही न्यायालय है। इस न्यायालय को अपील सुनने का अधिकार प्राप्त नहीं है। इसको फौजदारी व दीवानी दोनों प्रकार के मुकद्दमे सुनने का अधिकार है। यह न्यायालय अपना निर्णय कानून तथा न्यायता (equity) दोनों के आधार पर दे सकता है। संघीय कानूनों के विरुद्ध किए गए अपराध, ट्रस्ट विरोधी कानूनों के अन्तर्गत किए गए अपराध, आन्तरिक राजस्व के मामले, डाक के मामले, कार्पोरेशन के मामले, पटेन्ट के मामले, दिवाला सम्बन्धी मामले वाणिज्य नियमों के विरुद्ध किए गए अपराध, राज्य के न्यायालयों से हस्तान्तरित हुए मामले, विभिन्न राज्यों के नागरिकों के पारस्परिक झगड़ों के मुकद्दमे, एक राज्य के नागरिकों और विदेशी राज्य या विदेशी नागरिकों के बीच के झगड़े इन न्यायालयों के सम्मुख सुनवाई के लिए आते हैं। अमेरिका के अधि-

धान, कानून या किसी संधि के अन्तर्गत होने वाले झगड़े से सम्बन्धित मुकद्दमों की सुनवाई का प्रारम्भिक अधिकार क्षेत्र जिला न्यायालयों को प्राप्त है। इस न्यायालय के निर्णय के विरुद्ध सर्किट कोर्ट या परिभ्रमण न्यायालय के सम्मुख अपील की जाती है।

अपीलीय परिभ्रमण न्यायालय—जिला न्यायालय जिन मामलों की सुनवाई करता है उनमें दिए गए निर्णयों के विरुद्ध जिस न्यायालय में अपील या पुनर्विचार के लिए प्रार्थना की जाती है वह परिभ्रमण न्यायालय कहलाता है। यह न्यायालय जिले के न्यायालय तथा सर्वोच्च न्यायालय के मध्य का न्यायालय है। जिला न्यायालय से ऊपर और उच्चतम न्यायालय के अधीन यह स्थित है। सारे संयुक्त राज्य अमेरिका को संघीय न्यायपालिका के दृष्टिकोण से 11 क्षेत्रों में बाँटा गया है। एक क्षेत्र कोलम्बिया जिले का है और 10 क्षेत्र संयुक्त राज्य अमेरिका के अन्य भागों के हैं। इन परिभ्रमण न्यायालयों को स्थापित करने का उद्देश्य सर्वोच्च न्यायालय के कार्य-भार को हल्का करना है। सर्वोच्च न्यायालय के प्रत्येक न्यायाधीश को एक-एक परिभ्रमण न्यायालय के साथ सम्बद्ध कर दिया जाता है। जब इन न्यायालयों पर अधिक कार्य भार आ जाता है तो जिला न्यायालयों के न्यायाधीशों को भी सहायतार्थ बुला लिया जाता है। एक परिभ्रमण में कम से कम तीन और अधिक से अधिक नौ न्यायाधीश हो सकते हैं। मुकद्दमे की सुनवाई के लिए न्यायाधीशों की पूरक-संख्या दो निर्धारित की गई है। परिभ्रमण न्यायालय के न्यायाधीशों की नियुक्ति के सम्बन्ध में बिल्कुल वैसे ही नियम हैं जैसे जिला न्यायालय के न्यायाधीशों के सम्बन्ध में। इन न्यायालयों को प्रारम्भिक अधिकार क्षेत्र प्राप्त नहीं हैं। इनके सम्मुख किसी मुकद्दमे को प्रारम्भ में पेश नहीं किया जाता। इसके सम्मुख अपीलें आती हैं जिनकी सुनवाई करके यह अपना निर्णय देती है। इस न्यायालय को केवल अपील सम्बन्धी अधिकार क्षेत्र प्राप्त है। इसके द्वारा दिए गए निर्णयों की सुनवाई सर्वोच्च न्यायालय के द्वारा की जाती है। परिभ्रमण न्यायालयों को अन्तर्राज्यिक वाणिज्य आयोग, संघीय सुरक्षा परिषद्, संघीय व्यापार आयोग, राष्ट्रीय श्रम परिषद् और कुछ अन्य प्रशासन संस्थाओं द्वारा जारी किए गए आदेशों को क्रियान्वित करने के आदेश देने, उनको रद्द कर देने के आदेश देने और उनमें संशोधन करने के आदेश देने के अधिकार प्राप्त हैं।

सर्वोच्च न्यायालय—सर्वोच्च न्यायालय जैसा कि नाम से स्पष्ट है संघीय न्यायपालिका का सर्वोच्च न्यायालय है। सर्वोच्च न्यायालय आज एक शक्तिशाली सम्मानित और प्रतिष्ठित संस्था है। जेम्सबर्ग ने इसको संयुक्त राज्य अमेरिका के संविधान का 'संतुलन चक्र' बताया है। अर्थात् बिना सर्वोच्च-न्यायालय के संयुक्त राज्य अमेरिका के जहाज का सन्तुलन बिगड़

जाए और वह डूब जाय। परन्तु यह प्रतिष्ठा और सम्मान सर्वोच्च-न्यायालय का प्रारम्भ से नहीं है। प्रारम्भ में तो कोई सर्वोच्च न्यायालय का न्यायाधीश बनने को उत्सुक भी नहीं रहता था। प्रथम राष्ट्रपति जार्ज वाशिंगटन को तो ऐसे छ व्यक्ति मिलने मुश्किल हो गए थे जो योग्य, चरित्रवान व प्रसिद्ध हों और न्यायाधीश बनने को तैयार भी हो। सबसे पहले मुख्य न्यायाधीश ने अपना पद इसलिए छोड दिया था कि उसको एक राज्य के गवर्नर का पद भी प्राप्त हो गया था। उस मुख्य न्यायाधिपति का नाम जान है था। परन्तु आज स्थिति ऐसी है कि राष्ट्रपति भी मुख्य न्यायाधिपति से ईर्ष्या रखता है। उसकी यह प्रतिष्ठा धीरे धीरे बढी है। सन् 1790 से लेकर आज तक लगातार इस न्यायालय के सम्मान मे वृद्धि होती आ रही है। इस संस्था की प्रतिष्ठा में मुख्य न्यायाधीश मार्शल के समय मे अपार वृद्धि हुई। सर्वोच्च न्यायालय का प्रभाव आज सब अन्य संस्थाओं से अधिक है। लास्की कहता है "अपने इतिहास की पहली पीढ़ी में मुख्य न्यायाधीश मार्शल से लेकर वर्तमान युग में मुख्य न्यायाधीश विन्सन (और अब वारेन) तक यह कहना अतिशयोक्तिपूर्ण न होगा कि (सर्वोच्च) न्यायालय का जो प्रभाव रहा है वह अमेरिका की किसी अन्य संस्था का नहीं रहा।"

सर्वोच्च न्यायालय संविधान का संरक्षक भी और उसका निर्माता भी है। वह कार्यपालिका व व्यवस्थापिका दोनों को अपनी मर्यादा मे बने रहने के लिये विवश करता रहता है। संविधान को आसानी से काम करने के योग्य यही बनाता है। संविधान को समयानुकूल बनाने का बडा श्रेय इसको प्राप्त है। संविधान को लचीला बना देना इसी का कार्य है। समय की माग के अनुसार केन्द्रीय सरकार को अधिक शक्तिशाली इसी ने बनाया है। टाट लौट इसके सम्बन्ध मे कहता है 'यह ऐसी संस्था है जिसे सबसे कम समझा गया है और जिसे जनता ने सबसे अधिक रहस्यपूर्ण तडक भडक मे सजाया है तथा जिसकी रक्षा के लिए निम्नतम श्रेणी का नागरिक भी उठ खडा होगा।' कहाँ तो एक ऐसा समय था जब जान जे ने मुख्य न्यायाधीश के पद से गवनर का पद अच्छा समझा और कहा एक ऐसा समय आ गया जब राष्ट्रपति टफ्ट ने मुख्य न्यायाधीश बनने की उत्सुकता प्रगट की। राष्ट्रपति पद से आगे चल कर सर्वोच्च न्यायालय का न्यायाधीश बनना सर्वोच्च न्यायालय की प्रतिष्ठा के चरम उत्कर्ष का द्योतक था। यो तो सबसे ज्यादा प्रतिष्ठा सर्वोच्च न्यायालय की जॉन-मार्शल ने बढाई जो सन् 1800 से लेकर 1834 तक मुख्य न्यायाधीश के पद पर रहे परन्तु रोजर बी०टनी जॉजेफ स्टोरी स्टेन तथा ह्यूज जैसे न्यायशास्त्रियों ने भी इस सम्बन्ध में अपना अमूल्य योगदान दिया है। सर्वोच्च न्यायालय के जितने भी न्यायाधिपति हुए हैं वह सब बहुत ईमानदार, देश प्रेमी और चरित्रवान रहे हैं। संविधान के प्रति उनकी आस्था मे

किसी प्रकार का संदेह करना कठिन रहा है। यही कारण है कि आज तक सर्वोच्च न्यायालय के किसी भी न्यायाधीश का महाभियोग के द्वारा पदच्युत नहीं किया जा सका है। केवल एक न्यायाधिपति, जिसका नाम सम्युअल चेज था, के विरुद्ध महाभियोग की कार्यवाही प्रारम्भ की गई थी परन्तु वह भी पूर्ण न हो सकी। प्रतिनिधि भवन में महाभियोग का प्रस्ताव उसके विरुद्ध पारित कर दिया परन्तु सीनेट के द्वारा जब दोष की छानबीन की गई तो मामला समाप्त कर देना पड़ा।

सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की योग्यताएँ, संख्या, नियुक्ति, कार्यकाल एवं पदच्युति

संविधान में सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की योग्यता के विषय में कोई प्रावधान नहीं है परन्तु राष्ट्रपति के द्वारा उन्हीं व्यक्तियों को न्यायाधीश बनाया जाता है जो ख्याति प्राप्त वकील, कानून के ज्ञाता और सार्वजनिक व्यक्ति रहे हों। प्रसिद्ध लेखक डॉ० टाकविली ने इस सम्बन्ध में लिखा है कि 'संघीय न्यायाधीशों को न केवल अच्छे नागरिक, विद्वान तथा ईमानदार होना चाहिए, बल्कि राजनीतिक भी होना चाहिए। वे समय की गति से सुपरिचित हों और उन अवसरों का सामना करने में शंकित न हों, जिनको वश में किया जा सकता है और ऐसे लोगों को कुचलने में मुस्तैदी से काम न लें जो कानूनों के लिए आवश्यक संघीय सर्वोच्चता एवं कानून पालन का विरोध करें।' यदि सर्वोच्च न्यायालय में कभी बुरे नागरिक एवं नासमझ व्यक्ति आ जाएँ तो संघ में गृह युद्ध अथवा अराजकता पनपने की सम्भावना है। औग एवं रे ने 'प्रभावपूर्ण तथा मनोहारी व्यक्तित्व' को मुख्य न्यायाधिपति मार्शल की सफलता का रहस्य बताया है।

सर्वोच्च-न्यायालय के न्यायाधीशों की नियुक्ति राष्ट्रपति करता है। न्यायाधीशों की संख्या संविधान के द्वारा निर्धारित नहीं है। आवश्यकतानुसार इसको घटाया बढ़ाया जा सकता है। प्रारम्भ में कुल मिलाकर संख्या पाँच थी परन्तु अब नौ है। एक मुख्य न्यायाधिपति और आठ अन्य न्यायाधिपति। इन नियुक्तियों को सीनेट की स्वीकृति प्राप्त करना आवश्यक है। राष्ट्रपति के द्वारा जिन नामों को न्यायाधीशों के पद के लिए प्रस्तावित किया जाता है वह नाम सीनेट की न्यायिक समिति के सम्मुख भेज जाते हैं। न्यायिक समिति उन नामों पर अच्छी तरह से विचार करती है और अपना प्रतिवेदन पूरे सदन के सामने प्रस्तुत करती है। पूरे सदन की स्वीकृति प्राप्त हो जाने पर ही राष्ट्रपति अंतिम रूप से नियुक्ति कर सकता है। न्यायाधीशों के मामले में सीनेट अच्छी तरह से छान-बीन करके अपनी स्वीकृति देता है। राष्ट्रपति के द्वारा

मनोनीत नाम का सीनेट अस्वीकृत भी कर सकती है जसा कि सन् 1930 मे उसन नान पाकर के नाम का अस्वीकृत कर के किया था।

न्यायाधीशों की पदावधि या उनका कार्यकाल उनके पूर जीवन तक होता है। अपनी मृत्यु तक वह अपने पद पर रहत हैं। 70 वष की आयु मे यदि वह चाह तो पद-निवृत्ति ले सकते हैं। वह जब चाहें तब पद-त्याग कर सकते हैं। उनको महाभियोग के द्वारा पद से अलग भी किया जा सकता है। परन्तु आज तक किसी न्यायाधीश को पद से इस प्रकार से अलग नहीं किया जा सका है। महाभियोग की प्रक्रिया ठीक वसी ही है जसी राष्ट्रपति के महाभियोग की है।

सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशो को 35 हजार डालर वार्षिक वतन प्राप्त होना है। मुख्य न्यायाधीश को इसके अतिरिक्त 500 डालर वार्षिक और मिलत हैं।

सर्वोच्च न्यायालय की काय पद्धति—सर्वोच्च न्यायालय का अधिवेशन प्रतिवर्ष होता ह। अधिवेशन अक्तूबर के प्रथम सोमवार से प्रारम्भ होता है और मई के अन्त तक या जून क प्रारम्भ तक चलता है। यदि आवश्यकता होती है तो मुख्य न्यायाधीश को विशेष अधिवेशन बुलाने का भी अधिकार प्राप्त है। न्यायालय की बठक वाशिंगटन में अवस्थित शानदार भवन म होती है। किसी मामले की सुनवाई के लिए कम स कम छः न्यायाधीशो की उपस्थिति आवश्यक है। किसी भी मुकद्दमे का निर्णय बहुमत के द्वारा दिया जाता है। अर्थात् कोई भी निर्णय तब तक नहीं होता जब तक कि कम से कम पाच न्यायाधीश उस पर सहमत न हो जाएँ। कोई न्यायाधीश यदि बहुमत स भिन्न विचार रखता है तो अपना भिन्न मत दे सकता ह। यदि किसी मुकद्दमें में पक्ष और विपक्ष म समान मत आएँ अथवा न्यायाधीशो के मत-भेद के कारण आवश्यक बहुमत प्राप्त न हो पाए तो उस मामले की फिर से सुनवाई की जाती है। सर्वोच्च न्यायालय के निर्णयो का संयुक्त राज्य रिपोर्टस' में प्रकाशित किया जाता है। यह निर्णय संवैधानिक विकास के मुख्य स्रोत हैं।

सर्वोच्च-न्यायालय का तथा अन्य संघीय न्यायालयो का प्रशासकीय अध्यक्ष मुख्य न्यायाधिपति होता है। सर्वोच्च न्यायालय की बैठक की अध्यक्षता भी मुख्य न्यायाधिपति करता है। अभियोगो की सुनवाई मंगलवार बुधवार बृहस्पतिवार तथा शुक्रवार को होती है। शनिवार को न्यायाधीश विचार-विमर्श करते हैं और सोमवार को सर्वोच्च न्यायालय अपना निर्णय सुनाता है। इसी कारण कहा जाता है कि अमेरिका का संविधान प्रत्येक सोमवार को बदलता है।

सर्वोच्च न्यायालय का क्षेत्राधिकार—सर्वोच्च

किसी प्रकार का सन्देह करना कठिन रहा है। यही कारण है कि अब तक सर्वोच्च न्यायालय के किसी भी न्यायाधीश को महाभियोग के द्वारा पदच्युत नहीं किया जा सका है। केवल एक न्यायाधिपति, जिसका नाम सम्युअल चेज था, के विरुद्ध महाभियोग की कार्यवाही प्रारम्भ की गई थी परन्तु वह भी पूर्ण न हो सकी। प्रतिनिधि सदन ने महाभियोग का प्रस्ताव उसके विरुद्ध पारित कर लिया परन्तु सीनेट के द्वारा जब मामले की छानबीन की गई तो मामला समाप्त कर देना पड़ा।

सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की योग्यताएँ, संख्या, नियुक्ति, कार्यकाल एवं पदच्युति

संविधान में सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की योग्यता के विषय में कोई प्रावधान नहीं है परन्तु राष्ट्रपति के द्वारा उन्हीं व्यक्तियों को न्यायाधीश बनाया जाता है जो ख्याति प्राप्त वकील, कानून के ज्ञाता और सार्वजनिक व्यक्ति रहे हों। प्रसिद्ध लेखक डॉ० टाकविला ने इस सम्बन्ध में लिखा है कि 'संघीय न्यायाधीशों को न केवल अच्छे नागरिक, विद्वान तथा ईमानदार होना चाहिए, बल्कि राजनीतिज्ञ भी होना चाहिए। वे समय की गति से सुपरिचित हों और उन अवरोधों का सामना करने में भयभीत न हों जिनको वश में किया जा सकता है और उन लहरों को कुचलने में सुस्ती से काम न लें जो कानूनों के लिए आवश्यक सघीय सर्वोच्चता एवं कानून पालन का विनाश करें।' यदि सर्वोच्च न्यायालय में कभी बुरे नागरिक एवं नासमझ व्यक्ति आ जाएँ तो संघ में गृह युद्ध अथवा अराजकता फैलने की सम्भावना है। ओग एवं रे ने 'प्रभावपूर्ण तथा प्रभावशाली व्यक्तित्व' को मुख्य न्यायाधिपति मार्शल की सफलता का रहस्य बताया है।

सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की नियुक्ति राष्ट्रपति करता है। न्यायाधीशों की संख्या संविधान के द्वारा निर्धारित नहीं है। आवश्यकतानुसार इसको घटाया बढ़ाया जा सकता है। प्रारम्भ में कुल मिलाकर संख्या पाँच थी परन्तु अब नौ है। एक मुख्य न्यायाधिपति और आठ अन्य न्यायाधिपति। इन नियुक्तियों पर सीनेट की स्वीकृति प्राप्त करना आवश्यक है। राष्ट्रपति के द्वारा जिन नामों को न्यायाधीशों के पदों के लिए प्रस्तावित किया जाता है वह नाम सीनेट की न्यायिक समिति के सम्मुख भेज जाते हैं। न्यायिक समिति इन नामों पर अच्छी तरह से विचार करती है और अपना प्रतिवेदन पूरे सदन के सामने प्रस्तुत करती है। पूरे सदन की स्वीकृति प्राप्त हो जाने पर ही राष्ट्रपति अन्तिम रूप से नियुक्ति कर सकता है। न्यायाधीशों के मामले में सीनेट अच्छी तरह से छान-बीन करके अपनी स्वीकृति देती है। राष्ट्रपति के द्वारा

मनोनीत नाम को सीनेट अस्वीकृत भी कर सकती है जैसा कि सन् 1930 में उसने जान पार्कर के नाम को अस्वीकृत कर के किया था।

न्यायाधीशों की पदावधि या उनका कार्यकाल उनके पूरे जीवन तक होता है। अपनी मृत्यु तक वह अपने पद पर रहते हैं। 70 वर्ष की आयु में यदि वह चाहें तो पद-निवृत्ति ले सकते हैं। वह जब चाहें तब पद-त्याग कर सकते हैं। उनको महाभियोग के द्वारा पद से अलग भी किया जा सकता है। परन्तु आज तक किसी न्यायाधीश को पद से इस प्रकार से अलग नहीं किया जा सका है। महाभियोग की प्रक्रिया ठीक वैसी ही है जैसी राष्ट्रपति के महाभियोग की है।

सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों को 35 हजार डालर वार्षिक वेतन प्राप्त होता है। मुख्य न्यायाधीश को इसके अतिरिक्त 500 डालर वार्षिक और मिलते हैं।

सर्वोच्च न्यायालय की कार्य पद्धति—सर्वोच्च न्यायालय का अधिवेशन प्रतिवर्ष होता है। अधिवेशन अक्तूबर के प्रथम सोमवार से प्रारम्भ होता है और मई के अन्त तक या जून के प्रारम्भ तक चलता है। यदि आवश्यकता होती है तो मुख्य न्यायाधीश को विशेष अधिवेशन बुलाने का भी अधिकार प्राप्त है। न्यायालय की बैठक वाशिंगटन में अवस्थित शानदार भवन में होती है। किसी मामले की सुनवाई के लिए कम से कम छः न्यायाधीशों की उपस्थिति आवश्यक है। किसी भी मुकद्दमे का निर्णय बहुमत के द्वारा दिया जाता है। अर्थात् कोई भी निर्णय तब तक नहीं होता जब तक कि कम से कम पांच न्यायाधीश उस पर सहमत न हो जाएँ। कोई न्यायाधीश यदि बहुमत से भिन्न विचार रखता है तो अपना भिन्न मत दे सकता है। यदि किसी मुकद्दमें में पक्ष और विपक्ष में समान मत आएँ अथवा न्यायाधीशों के मत-भेद के कारण आवश्यक बहुमत प्राप्त न हो पाए तो उस मामले की फिर से सुनवाई की जाती है। सर्वोच्च न्यायालय के निर्णयों को 'संयुक्त राज्य रिपोर्ट्स' में प्रकाशित किया जाता है। यह निर्णय संवैधानिक विकास के मुख्य स्रोत हैं।

सर्वोच्च-न्यायालय का तथा अन्य संघीय न्यायालयों का प्रशासकीय अध्यक्ष मुख्य न्यायाधिपति होता है। सर्वोच्च न्यायालय की बैठक की अध्यक्षता भी मुख्य न्यायाधिपति करता है। अभियोगों की सुनवाई मंगलवार, बुधवार, बृहस्पतिवार तथा शुक्रवार को होती है। शनिवार को न्यायाधीश विचार-विमर्श करते हैं और सोमवार को सर्वोच्च न्यायालय अपना निर्णय सुनाता है। इसी कारण कहा जाता है कि अमेरिका का संविधान प्रत्येक सोमवार को बदलता है।

सर्वोच्च न्यायालय का क्षेत्राधिकार—सर्वोच्च न्यायालय को दो प्रकार

का अधिकार क्षेत्र प्राप्त है। प्रारम्भिक अधिकार क्षेत्र (Original Jurisdiction) और अपील सम्बन्धी अधिकार क्षेत्र (Appellate Jurisdiction) प्रारम्भिक अधिकार क्षेत्र के अन्तगत एसे मामले आते हैं जिनका सम्बन्ध राजदूतों, वाणिज्य दूतों अथवा अन्य प्रकार के विदेशी राज्यों के प्रतिनिधियों से है। यद्यपि यह अधिकार क्षेत्र सर्वोच्च न्यायालय का बड़ा महत्वपूर्ण है परन्तु इस प्रकार के मामले न्यायालय के सामने बहुत कम आते हैं। प्रारम्भिक अधिकार क्षेत्र के दूसरे प्रकार के ऐसे मुकद्दमे हैं जिनका सम्बन्ध संयुक्त राज्य संघ मे सम्मिलित किसी राज्य से या स्वयं संयुक्त राज्य से है। सर्वोच्च न्यायालय का अपील सम्बन्धी या पुनर्विचार का अधिकार क्षेत्र ज्यादा महत्वपूर्ण है जिसके अन्तगत उसके पास आधीन न्यायालयों के निर्णय के विरुद्ध पुनर्विचार के लिए मामले आते हैं। भारत, कनाडा व आस्ट्रेलिया में तो संघीय न्यायालय व राज्य के न्यायालय अलग अलग नहीं हैं। परन्तु अमेरिका में राज्य की न्यायपालिका अलग और संघ की न्यायपालिका अलग है। सर्वोच्च न्यायालय के आधीन दो प्रकार के न्यायालय और हैं। अमरिका मे राज्यों की न्यायपालिका के द्वारा दिए गए निर्णयों के विरुद्ध भी सर्वोच्च न्यायालय में अपील की जा सकती है परन्तु केवल एसे मामलों में जिनका सम्बन्ध संयुक्त-राज्य के संविधान या संयुक्त-राज्य की किसी संधि से हो। परन्तु आधीन न्यायालयों से किसी भी प्रकार का मुकद्दमा इसके सम्मुख पुनर्विचार के लिए आ सकता है। यहाँ यह स्पष्ट रूप से समझ लेना आवश्यक है कि जब किसी मामले में संघीय प्रश्न विवादग्रस्त नहीं होता तो उसमें राज्य न्यायपालिका के सबसे बडे न्यायालय का निर्णय अंतिम होता है। सर्वोच्च न्यायालय के सम्मुख राज्य के उच्च न्यायालय के द्वारा दिए गए निर्णय के विरुद्ध अपील तभी हो सकती है जब एक तो उच्च न्यायालय ने राज्य के किसी एस कानून को वैध घोषित कर दिया हो जिस पर संघीय संविधान के विरुद्ध होने का आरोप लगाया गया है या किसी संघीय कानून या संधि के प्रतिकूल होने का आरोप लगाया गया है। दूसरे जब उच्च न्यायालय ने किसी संघीय कानून अथवा संधि को अवैध घोषित कर दिया हो। अपीलीय अधिकार क्षेत्र को कांग्रेस के द्वारा कम या अधिक भी किया जा सकता है।

संयुक्त राज्य का सर्वोच्च न्यायालय अमेरिका के निवासियों के अधिकारों की रक्षा करता है। वह निर्देश, आदेश, परमादेश, लेख, प्रतिषेध, अधिकार-पृच्छा, उत्प्रेषण इत्यादि द्वारा नागरिकों के मौलिक अधिकारों की रक्षा करता है। सर्वोच्च न्यायालय के सम्बन्ध में यह बात ध्यान देने योग्य है कि इसको परामर्श देने का कर्तव्य पूरा नहीं करना होता है। अर्थात् इसको Advisory Jurisdiction प्राप्त नहीं है। यद्यपि सर्वोच्च न्यायालय को

'अविच्छिन्न संवैधानिक अभिसमय' (Continuous Constitutional Convention) कह कर पुकारा गया है परन्तु यदि राष्ट्रपति के द्वारा कोई मामला परामर्श के स्थान से उसके सम्मुख रखा गया तो यह परामर्श नहीं देता। सन् 1793 में राष्ट्रपति वाशिंगटन ने सर्वोच्च न्यायालय के सम्मुख सलाह के लिए उनतीस मामले रखे। सर्वोच्च न्यायालय ने आदरपूर्वक क्षमा मांग ली और सलाह नहीं दी। न्यायालय के द्वारा राजनीतिक प्रश्नों का भी समाधान नहीं किया जाता है। उदाहरण के लिए संयुक्त राज्य का संविधान प्रत्येक राज्य के लिए एक गणतन्त्रात्मक शासन का आश्वासन देता है। किसी राज्य में गणतन्त्र है या नहीं यह एक राजनैतिक प्रश्न है जिसका उत्तर सर्वोच्च न्यायालय नहीं देगा। इस प्रश्न का समाधान कांग्रेस या राष्ट्रपति के द्वारा किया जा सकता है।

सबसे मुख्य बात ध्यान देने की जो है वह यह है कि सर्वोच्च न्यायालय केवल वास्तविक झगड़ों की सुनवाई करता है काल्पनिक झगड़ों की नहीं। इसका तात्पर्य यह है कि यदि किसी व्यक्ति के दिमाग में आता है कि कोई एक कानून जो कांग्रेस ने बनाया है संविधान का विरोध करता है और वह ऐसा मामला सर्वोच्च न्यायालय के सामने पेश करता है तो सर्वोच्च न्यायालय उस पर विचार नहीं करेगा। सर्वोच्च न्यायालय तब सुनवाई करता है जब किसी कानून को लेकर दो पक्षों में वाद-विवाद हुआ हो और एक पक्ष ने दूसरे पक्ष के विरुद्ध मुकद्दमा चलाया हो। ऐसे मामलों की ही सुनवाई सर्वोच्च न्यायालय करता है और इस निर्णय पर पहुंच सकता है कि जिस कानून को लेकर झगड़ा हुआ है वह कानून ही अवैध है।

सर्वोच्च न्यायालय का सबसे अधिक महत्वपूर्ण काम तो संयुक्त राज्य के संविधान की रक्षा करना ही है। सर्वोच्च न्यायालय कांग्रेस के द्वारा बनाये गये कानूनों की तथा राज्य के विधान मण्डलों द्वारा बनाये गये अधिनियमों की संवैधानिकता निर्धारित करता है। यदि वह इस निर्णय पर पहुँचता है कि कोई कानून संविधान के खिलाफ है तो उसको असंवैधानिक या अवैध घोषित (Ultravires the Constitution) करता है। सर्वोच्च न्यायालय की यह शक्ति, कि वह किसी कानून को वैध अथवा अवैध घोषित कर दे, न्यायिक समीक्षा की शक्ति (Power of Judicial Review) कहलाती हैं। निम्नलिखित पृष्ठों में इसी का अध्ययन करेंगे।

न्यायिक समीक्षा की शक्ति—न्यायिक समीक्षा की शक्ति को न्यायिक पुनर्विचार या न्यायिक पुनर्विलोकन की शक्ति भी पुकारा जाता है। उपरोक्त पृष्ठों में अनेक स्थानों पर इस बात को स्पष्ट किया गया है कि संविधान सर्वोच्च ठहराया गया है और उसकी सर्वोच्चता को बनाये रखने का काम सर्वोच्च न्यायालय का है। संविधान तो स्वयं अपनी रक्षा कर

उसके संरक्षण के लिए किसी न्यायिक यंत्र की आवश्यकता है। इस आवश्यकता की पूर्ति ही सर्वोच्च न्यायालय के द्वारा होती है। संयुक्त राज्य अमरीका में यदि कोई भी कार्य ऐसा होता है जो संविधान के प्रावधानों के विरुद्ध है तो सर्वोच्च न्यायालय उसको अवैध (ultra vires the constitution) घोषित कर सकता है फिर चाहे वह व्यवस्थापिका के द्वारा बनाया गया कानून है या कार्यपालिका के द्वारा दिया गया आदेश या किया गया कार्य है चाहे वह कार्य संघीय शासन के द्वारा किया गया हो या राज्य शासन के द्वारा। सर्वोच्च न्यायालय की इसी शक्ति को न्यायिक समीक्षा की शक्ति कहा जाता है। डिमौक ने इसकी अपने शब्दों में इस प्रकार से स्पष्ट किया है "न्यायिक समीक्षा, विधान शाखा द्वारा बनाए गये कानून और कार्यपालिका या प्रशासकीय अधिकारियों द्वारा किए गए कार्यों से सम्बन्धित अपने सम्मुख आये मुकदमों में, न्यायालय द्वारा उस परीक्षण को कहते हैं जिसके अन्तर्गत वे निर्धारित करते हैं कि ये कानून या कार्य संविधान द्वारा प्रतिबन्धित हैं या नहीं अथवा वे संविधान द्वारा प्रदत्त अधिकारों का अतिक्रमण करते हैं या नहीं।" इस शक्ति के कारण क्योंकि सर्वोच्च न्यायालय कांग्रेस के द्वारा बनाए गए किसी कानून को अवैध घोषित कर सकता है इसलिए टीकाकारों ने इसको 'कांग्रेस का एक तीसरा सदन' कहकर पुकारा है।

यहां पर यह न भूल जाना चाहिए कि न्यायिक समीक्षा का अधिकार केवल सर्वोच्च न्यायालय को ही प्राप्त है। संघीय न्यायालय या कोई भी न्यायालय इस अधिकार के प्रयोग की शक्ति रखता है। परन्तु चूंकि अन्य संघीय न्यायालयों की अपीलों की अन्तिम सुनवाई सर्वोच्च न्यायालय के द्वारा की जाती है इसलिए अवैध घोषित करने का अन्तिम अधिकार इसी का कह दिया जाता है।

न्यायिक समीक्षा की शक्ति की उत्पत्ति—न्यायिक समीक्षा की शक्ति का स्रोत संविधान के अनुच्छेद 6 की धारा 2 को बताया जाता है। यह धारा कहती है "यह संविधान तथा इसके अन्तर्गत बनाये गए संयुक्त राज्य के कानून, तथा संयुक्त राज्य की सत्ता के अधीन की गई संधियाँ देश का सर्वोच्च कानून होंगे, और वे प्रत्येक राज्य में न्यायाधीशों के लिए पूर्णतया मान्य होंगे चाहे किसी राज्य के कानूनों अथवा संविधान में इनके विपरीत कुछ भी क्यों न हो।" इसका तात्पर्य यह होता है कि संयुक्त राज्यों व संघ का तथा विभिन्न राज्यों की शक्तियाँ सीमित हैं। कानून बनाते समय तथा कानून को क्रियान्वित करते समय इनको निश्चित सीमाओं में रहना पड़ता है। यदि वह इन सीमाओं का अतिक्रमण करना चाहते हैं तो संघीय न्यायालय उनको रोकता है। परन्तु फिर एक बात स्पष्ट कर दी जाए कि

ऐसा करने के लिए संघीय न्यायालय स्वयं अपनी ओर से कोई कार्यवाही आरम्भ नहीं करता, वह तो इस सम्बन्ध में अपना निर्णय तब ही देता है जब कोई व्यक्ति कानून की वैधता को चुनौती दे और मामला संघीय न्यायालय के सम्मुख पेश कर। जब न्यायालय यह देखता है कि किसी एक विधान मण्डल ने ऐसा कानून बनाया है जिसे कि वह संविधान के अनुसार नहीं बना सकता था तो न्यायालय उस कानून को स्वीकार करने से मना कर देता है। मुख्य न्यायाधीश जान मार्शल जिसने इस सिद्धान्त का प्रतिपादन किया था और जिसने संघीय न्यायालय के हाथ में न्यायिक समीक्षा की शक्ति दी थी, इसकी व्याख्या इस प्रकार करता है "क्या संयुक्त राज्य की सरकार को प्रत्येक विषय के ऊपर कानून बनाने का अधिकार है ? क्या वह ऐसे कानून बना सकता है जो कि राज्यों व नागरिकों के बीच दानों, संविदाओं अथवा सम्पत्ति हस्तान्तरित करने के ढंग को प्रभावित करने हों ? क्या वह प्रदत्त शक्ति का अतिक्रमण कर सकती है ? यदि वह कोई ऐसा कानून बनायेगी जो कि उसको संविधान में दी गई शक्तियों के अन्तर्गत नहीं है तो न्यायाधीश उसे संविधान पर एक आघात समझेंगे। जिसकी रक्षा करना उनका कर्त्तव्य है। वे ऐसे कानून को उसके अधिकार क्षेत्र के अन्तर्गत नहीं मानेंगे। वे उसे असंवैधानिक घोषित करेंगे।"

इस सिद्धान्त की उत्पत्ति मार्शल के मस्तिष्क की उपज है। सन् 1803 में एक निर्णय देते हुए उसने इस शक्ति को सर्वोच्च न्यायालय को दिया था। सन् 1800 में जो निर्वाचन हुए थे उनमें एडम्स और जफसन राष्ट्रपति पद के लिए उम्मीदवार थे। एडम्स राष्ट्रपति पद के लिए निर्वाचन में हार गये। परन्तु क्योंकि अब तक वह ही राष्ट्रपति थे उन्होंने जफसन से बदला लेने के लिए पद रिक्त करने से पहले अपने पक्ष के लोगों को बहुत सी न्यायिक पदों पर नियुक्तियाँ कर दीं। एडम्स का उद्देश्य केवल जफसन की राह में बाधाएँ लगाने का था। स्वयं मार्शल को भी एडम्स के द्वारा मुख्य न्यायाधीश बनाया गया था। मार्शल जफसन का विरोधी था। एडम्स ने जो नियुक्तियाँ की थीं उनमें एक नियुक्ति मारबरी नाम के व्यक्ति की भी थी। मारबरी की नियुक्ति तो हो गई पर पद का अधिकार पत्र उसको प्राप्त नहीं हो पाया था। इसी बीच एडम्स पद से निवृत्त हो गये और जफसन राष्ट्रपति बन गये। जैफसन ने जेम्स मैडीसन को अपना मन्त्री बनाया था। मारबरी ने जब मैडीसन से अपने अधिकार पत्र की माग की तो मैडीसन ने देने से इन्कार कर दिया। मारबरी ने सर्वोच्च न्यायालय के सम्मुख मामला पेश किया। मारबरी को आशा थी कि मार्शल जो उसी के पक्ष का है अवश्य ——— पद में मत देगा परन्तु मार्शल के सम्मुख एक यह ... के पक्ष मे मत देकर वह सर्वोच्च न्यायाल क ... [illegible] देगा। क्योंकि इस बात को बिल्कुल ... न्याया

मत ने मारबरी के पक्ष में अपना निर्णय दिया तो यह उसको कभी भी स्वीकार नहीं करेगा। मार्शल ने संविधान का तथा 'न्यायपालिका अधिनियम' (1789) का अच्छी प्रकार से अध्ययन किया और इस परिणाम पर पहुँचा कि साधारण व्यक्तियों के अभियोगों में आरम्भ करने का अधिकार 'न्यायपालिका अधिनियम' में तो सर्वोच्च न्यायालय को दिया गया था परन्तु संविधान द्वारा ऐसा कोई अधिकार सर्वोच्च न्यायालय को नहीं दिया गया था। उसने सन् 1803 में अपना प्रसिद्ध निर्णय 'मारबरी बनाम मैडीसन' के मामले में दिया और न्यायिक समीक्षा का सिद्धान्त प्रतिपादित कर दिया। निर्णय के अनुसार 'साधारण व्यक्तियों के मामले संविधान द्वारा सर्वोच्च न्यायालय के अधिकार में नहीं माने। *हमको यह अधिकार न्यायपालिका अधिनियम ने दिया है* संविधान ने नहीं। 'न्यायपालिका अधिनियम' संविधान के विरोध में है, इस लिए इसकी वह धाराएँ जो हमको ऐसा अधिकार देती हैं अवैध हैं। हमारे लिए संविधान देश की सर्वोपरि विधि है।' यह निर्णय देकर मार्शल मारबरी के पक्ष में तो बात का तय नहीं कर पाया परन्तु उसने एक ऐसे सिद्धान्त का प्रतिपादन कर दिया जिसने राष्ट्र पर आने वाले बड़े संवैधानिक संकट को टाल दिया और स्वयं को अमर बना दिया। उस समय चाहे जफर्सन ने सोचा हो कि उसकी विजय हुई परन्तु आने वाले समय के लिए उसने अपने अधिकारों की सीमा को और सर्वोच्च न्यायालय के नियन्त्रण को स्वीकार कर लिया। मामले के इस निर्णय ने सर्वोच्च न्यायालय के हाथ में विधान सभा द्वारा पारित विधियों की तथा कार्यकारिणी के द्वारा किये गये कार्यों की वैधानिकता को निर्धारित करने का कितना शक्तिशाली अधिकार दे दिया।

न्यायिक समीक्षा का महत्व—न्यायिक समीक्षा की शक्ति के द्वारा सर्वोच्च न्यायालय ने केवल संविधान का संरक्षण ही नहीं किया है बल्कि उसका विकास भी किया है। संविधान को समाज की बदलती हुई परिस्थितियों के अनुकूल बनाया है। इस शक्ति के अभाव में निहित अधिकारों के सिद्धान्त का प्रतिपादन भी सम्भव न होता। समयानुकूल संघीय शासन के अधिकारों का बिना इस शक्ति के बढ़ाया नहीं जा सकता था। यदि यह शक्ति न होती तो संविधान इतना जागरूक न हो पाता। इसको 'अविच्छिन्न संवैधानिक प्रसभा' के रूप में भी कार्य करना सम्भव न होता। संविधान की सफलता का श्रेय यदि 50% फिलाडेल्फिया सभा में भाग लेने वाले लोगों की *विलक्षण बुद्धिमत्ता को है तो उतना ही श्रेय सर्वोच्च न्यायालय को* भी दिया जाना चाहिए। यह बात ठीक है कि औपचारिक तरीके से सर्वोच्च न्यायालय संविधान में संशोधन नहीं कर सकता परन्तु प्रत्येक मामले में जिस दिन सर्वोच्च न्यायालय अपना निर्णय देता है वह संविधान में फेर-बदल कर ही देता है। कांग्रेस को दिए गए अपने सन्देश में प्रेसीडेंट रूजवेल्ट ने अपने

विचारो को इस सम्बन्ध म प्रगट किया "हमारे देश मे मुख्य विधि–निर्माता न्यायाधीश हो सकते हैं, और प्राय वे हैं, क्योकि उनके पास अन्तिम सत्ता है। प्रत्येक समय जब कि व सविदा सम्पत्ति, विशिष्ट अधिकारो, समुचित प्रक्रिया, स्वतन्त्रता इत्यादि शब्दो की व्याख्या करते हैं, वे अवश्य ही एक सामाजिक दशन के कुछ अशो को कानून का रूप दे देते है, और क्योकि ऐसी व्याख्या आधारभूत होती है, वे सम्पूर्ण विधि निर्माण का निर्देशन करते हैं।"

न्यायिक समीक्षा के गुण व दोष—न्यायिक समीक्षा का सबस पहला गुण यह है कि यदि यह शक्ति सर्वोच्च न्यायालय को प्राप्त न होती तो अमेरिका की शासन प्रणाली 50 सिरो वाली एक राक्षसी बन जाती। मुनरो ने कहा है "अमेरीकी सवधानिक प्रणाली 50 सत्ताधारी प्रतिपक्षी इकाईयो वाले असम्य सिरा वाला राक्षस बन जाती"। दूसरा गुण शक्तियो के पृथक्करण के सिद्धान्त को नियान्वित करने का तथा शक्तियो के वितरण को सही-सही तौर से नियान्वित करने का है। यदि न्यायिक समीक्षा की शक्ति न होती तो सब अपने अधिकारा का तथा सीमाओ का अतिक्रमण करते। अपने तीसरे गुण के अन्तगत न्यायिक समीक्षा की शक्ति न व्यक्ति स्वातन्त्र्य को तथा व्यक्ति के मौलिक अधिकारो को सुरक्षित किया है। चौथे गुण के विषय मे उपरोक्त पृष्ठो म अनेकबार चर्चा की जा चुकी है। इस शक्ति ने सविधान को जीवन्त बनाया है। फिलडेल्फिया सभा के काम का सर्वोच्च न्यायालय इसी शक्ति के द्वारा निरन्तर आगे बढाता चला जा रहा है।

न्यायिक समीक्षा की शक्ति म सब अच्छाइया ही अच्छाइया नहीं हैं। कुछ ऐसी बातें भी हैं जो इस शक्ति के सम्बन्ध मे सन्देह पदा कर देती हैं और यह सोचन को विवश कर देती हैं कि कहीं एसा तो नही है कि सर्वोच्च न्यायायालय की यह शक्ति राष्ट्र की उन्नति म बाधा बन रही हो। सबसे प्रथम तो इस ओर इशारा किया गया है कि सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीश भी तो मनुष्य हैं। उनम भी वे सारी निबलताएँ हैं जो व्यक्ति म होती हैं। यह सम्भव है कि निणय देते समय वे अपने राजनीतिक दशन और सामाजिक सिद्धान्तो से प्रभावित होते हो और अनजाने ही समाज की प्रगति म बाधा उत्पन्न कर दते हो। क्योकि यह आवश्यक नहीं कि उनके अपने विचारपूर्ण हैं। एसा भी सम्भव है कि न्यायाधीशों की रुचि का काय न होन पर वे उसको अवध घोषित कर दें चाहे वह काय समाज और राष्ट्र की भलाई का हो। आलोचको ने सबसे व्यावहारिक आलोचना जो दी है वह यह दी है कि सर्वोच्च न्यायालय जितने भी निणय देता है बहुमत के आधार पर देता है। अर्थात् पाच न्यायाधीश जब एक मत हो जाते हैं तब निणय दिया जाता है। अर्थात् जब पाँच न्यायाधीश एक ओर

सय न मारबरी के पग म अपना निर्णय दिया तो वह उसको कभी भी स्वीकार नहीं करेगा। मार्शल न संविधान का तथा न्यायपालिका अधिनियम (1789) का अच्छी प्रकार से अध्ययन किया और इस परिणाम पर पहुँचा कि साधारण व्यक्तियों के अभियोगों में आरम्भ करने का अधिकार 'न्यायपालिका अधिनियम' में तो सर्वोच्च न्यायालय को दिया गया था परन्तु संविधान द्वारा ऐसा कोई अधिकार सर्वोच्च न्यायालय को नहीं दिया गया था। उसने सन् 1803 में अपना प्रसिद्ध निर्णय मारबरी बनाम मेडीसन के मामले में दिया और न्यायिक समीक्षा का सिद्धान्त प्रतिपादित कर दिया। निर्णय के अनुसार 'साधारण व्यक्तियों के मामले संविधान द्वारा सर्वोच्च न्यायालय अधिकार में नहीं माने। हमको यह अधिकार न्यायपालिका अधिनियम ने दिया है संविधान ने नहीं। न्यायपालिका अधिनियम संविधान के विरुद्ध है इसलिए इसकी वह धाराएँ जो हमको ऐसा अधिकार देती हैं, अवैध हैं। हमारे लिए संविधान देश की सर्वोपरि विधि है। यह निर्णय देकर मार्शल मारबरी के पक्ष में तो बात को तय नहीं कर पाया परन्तु उसने एक ऐसे सिद्धान्त का प्रतिपादन कर दिया जिसने राष्ट्र पर आने वाले बड़े संवैधानिक संकट को टाल दिया और स्वयं को अमर बना दिया। उस समय चाहे जैफरसन ने सोचा हो कि उसकी विजय हुई परन्तु आने वाले समय के लिए उसने अपने अधिकारों की सीमा को और सर्वोच्च न्यायालय के नियन्त्रण को स्वीकार कर लिया। मार्शल के इस निर्णय ने सर्वोच्च न्यायालय के हाथ में विधान सभा द्वारा पारित विधियों की तथा कार्यकारिणी के द्वारा किये गये कार्यों की वैधानिकता को निर्धारित करने का कितना शक्तिशाली अधिकार दे दिया।

न्यायिक समीक्षा का महत्व—न्यायिक समीक्षा की शक्ति के द्वारा सर्वोच्च न्यायालय ने केवल संविधान का संरक्षण ही नहीं किया है बल्कि उसका विकास भी किया है। संविधान को समाज की बदलती हुई परिस्थितियों के अनुकूल बनाया है। इस शक्ति के अभाव में निहित अधिकारों के सिद्धान्त का प्रतिपादन भी सम्भव न होता। समयानुकूल संघीय शासन के अधिकारों को बिना इस शक्ति के बढ़ाया नहीं जा सकता था। यदि यह शक्ति न होती तो संविधान इतना जीवित न हो पाता। इसको 'अविच्छिन्न संवैधानिक सम्मेलन' के रूप में भी कार्य करना सम्भव न होता। संविधान की सफलता का श्रेय यदि 50% फिलाडेल्फिया सभा में भाग लेने वाले लोगों की विलक्षण बुद्धिमत्ता को है तो उतना ही श्रेय सर्वोच्च न्यायालय को भी दिया जाना चाहिए। यह बात ठीक है कि औपचारिक तरीके से सर्वोच्च न्यायालय संविधान में संशोधन नहीं कर सकता परन्तु प्रत्येक सोमवार को जिस दिन सर्वोच्च न्यायालय अपना निर्णय देता है वह संविधान में परिवर्तन कर ही देता है। कांग्रेस को दिए गए अपने सन्देश में थ्यीडोर रूजवेल्ट ने अपने

विचारों को इस सम्बन्ध म प्रगट किया "हमारे देश मे मुख्य विधि–निर्माता न्यायाधीश हो सकते हैं और प्राय व हैं, क्योंकि उनके पास अन्तिम सत्ता है। प्रत्येक समय जब कि व सविदा सम्पत्ति, विशिष्ट अधिकारों, समुचित प्रक्रिया, स्वतन्त्रता इत्यादि शब्दा की व्याख्या करते हैं, वे अवश्य ही एक सामाजिक दशन क कुछ अशो को कानून का रूप दे देते हैं, और क्योंकि ऐसी व्याख्या आधारभूत होती है, वे सम्पूर्ण विधि निर्माण का निर्देशन करते हैं।'

न्यायिक समीक्षा के गुण व दोष—न्यायिक समीक्षा का सबसे पहला गुण यह है कि यदि यह शक्ति सर्वोच्च न्यायालय को प्राप्त न होती तो अमेरिका का शासन प्रणाली 50 सिरो वाली एक राक्षसी बन जाती। मुनरो ने कहा है 'अमेरीकी सवधानिक प्रणाली 50 सत्ताधारी प्रतिपक्षी इकाईयो वाले असम्य सिरा वाला राक्षस बन जाती"। दूसरा गुण शक्तियो के पृथक्करण के सिद्धान्त को क्रियान्वित करने का तथा शक्तियो के वितरण को सही-सही तौर स क्रियान्वित करने का है। यदि न्यायिक समीक्षा की शक्ति न होती तो सब अपने अधिकारो का तथा सीमाओ क। अतिक्रमण करते। अपने तीसरे गुण क अन्तगत न्यायिक समीक्षा की शक्ति न व्यक्ति स्वातन्त्र्य को तथा व्यक्ति के मौलिक अधिकारो को सुरक्षित किया है। चौथे गुण के विषय मे उपरोक्त पृष्ठो म अनेकवार चर्चा की जा चुकी है। इस शक्ति ने सविधान को जीवन्त बनाया है। फिलडेल्फिया सभा के काम को सर्वोच्च न्यायालय इसी शक्ति के द्वारा निरन्तर आगे बढाता चला जा रहा है।

न्यायिक समीक्षा की शक्ति म सब अच्छाइयां ही अच्छाइया नहीं हैं। कुछ ऐसी बातें भी हैं जो इस शक्ति के सम्बन्ध मे सन्देह पैदा कर देती हैं और यह सोचने को विवश कर देती हैं कि कहीं ऐसा तो नहीं है कि सर्वोच्च न्यायालय की यह शक्ति राष्ट्र की उन्नति म बाधा बन रही हो। सबसे प्रथम तो इस ओर इशारा किया गया है कि सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीश भी तो मनुष्य हैं। उनमे भी वे सारी निर्बलताएँ हैं जो व्यक्ति मे होती हैं। यह सम्भव है कि निर्णय देते समय वे अपने राजनीतिक दशन और सामाजिक सिद्धान्तो स प्रभावित होते हो और मनमाने ही समाज की प्रगति म बाधा उत्पन्न कर देते हों। क्योंकि यह आवश्यक नहीं कि उनके अपने विचारपूर्ण हैं। ऐसा भी सम्भव है कि न्यायाधीशों की रुचि का काय न होने पर वे उसको अवध घोषित कर दें चाहे वह काय समाज और राष्ट्र की भलाई का हो। आलोचकों ने सबसे व्यावहारिक आलोचना जो दी है वह यह दी है कि सर्वोच्च न्यायालय जितने भी निर्णय देता है बहुमत के आधार पर देता है। अर्थात् पाच न्यायाधीश जब एक मत हो जाते हैं तब निर्णय दिया जाता है। अर्थात् जब पांच न्यायाधीश एक ओर

होते हैं और चार एक ओर रह जाते हैं अन्तिम निर्णय परिणामस्वरूप उस एक न्यायाधीश पर निर्भर करता है जो चार के साथ मिलकर बहुमत का निर्माण कर देता है। यह बात जो पांच न्यायाधीश कहते हैं सही है और जो बात चार लोगों ने कही है वह गलत है। यह एक न्यायाधीश कांग्रेस के द्वारा मेहनत से बनाए गए कानूनों को और ऐसे कानून को जो समाज की प्रगति करता, अवैध घोषित कर सकता है। आलोचकों ने इसको 'एक व्यक्ति की निरंकुशता' कह कर पुकारा है। न्यायाधीश जो जनता का प्रतिनिधित्व नहीं करता, जो जनता के प्रति उत्तरदायी भी नहीं है कांग्रेस और राष्ट्रपति दोनों की योजना को रद्द कर सकता है। इसी कारण यह सुझाव दिया गया है कि कानून को अवैध घोषित करने के लिए कम से कम दो तिहाई न्यायाधीशों का मत होना चाहिए। तीसरी आलोचना आचार्य ब्राउन ने दी है। न्यायिक समीक्षा का एक दोष यह है कि इसके कारण कानून के निर्माण में असावधानी तथा अनुत्तरदायित्व को बढ़ावा मिलता है। कांग्रेस के सदस्य कानून बनाते समय लापरवाही का व्यवहार भी कर सकते हैं। वे यह सोच लेते हैं कि यदि कानून में कोई कमी होगी तो सर्वोच्च न्यायालय दूर कर देगा। कांग्रेस की यह लापरवाही राष्ट्र के लिए अहितकारी सिद्ध होता है क्योंकि प्रत्येक कानून समीक्षा के लिए सर्वोच्च न्यायालय के पास नहीं जाता। चौथी आलोचना न्यायिक समीक्षा की यह की जाती है कि इसके द्वारा राजनैतिक उद्देश्यों की प्राप्ति में बड़ी बाधा पड़ती है। प्रत्येक राजनीतिज्ञ जनता का नेतृत्व करता है कोई एक स्वप्न लेकर राजनैतिक क्षेत्र में आता है और उस स्वप्न को प्राप्त करने के लिए प्रयत्न करता है। सर्वोच्च न्यायालय को यह अधिकार राजनीतिज्ञों के कार्य में बाधा डाल सकता है। राजनीतिज्ञ जनता का प्रतिनिधित्व करते हैं जबकि न्यायाधीशों को जनता के प्रति किसी उत्तरदायित्व का निर्वाह नहीं करना पड़ता।

उदाहरणों से इस बात को सिद्ध किया जा सकता है कि न्यायिक समीक्षा ने समाज की और राष्ट्र की उन्नति में बाधा भी डाली है। न्यूयार्क की व्यवस्थापिका ने एक अधिनियम पारित करके मालिकों पर यह नियन्त्रण लगाया कि वे अपने मजदूरों से एक सप्ताह में 60 घण्टे से अधिक काम नहीं ले सकते। एक मालिक लाचनर ने इस कानून के विरुद्ध राज्य के न्यायालय में अर्जी दी और यह कहा कि यह कानून संयुक्त राज्य के संविधान में दिए गए अधिकार का हरण करता है। राज्य के न्यायालय ने तो कानून को वैध बताया परन्तु सर्वोच्च न्यायालय ने अपील में उसको अवैध घोषित कर दिया। जो कानून मजदूरों के शोषण को रोकना चाहता था वह सर्वोच्च न्यायालय ने अवैध घोषित कर दिया। कोलम्बिया जिले के 'महिलाओं और बच्चों के न्यूनतम वेतन कानून' को पांचवें संशोधन से निःसृत अधिकार के विरुद्ध

घोषित कर दिया गया। न्यायिक समीक्षा के अन्तर्गत रद्द किए गए ऐसे कानूनों की संख्या बहुत रही है जो प्रगतिवादी थे और अच्छे उद्देश्य रखते थे। इस प्रकार के कानूनों को रद्द किए जाने पर जनता में बड़ा असन्तोष रहा है और सर्वोच्च न्यायालय के कार्यों की बड़ी निन्दा की गई है।

सर्वोच्च न्यायालय तथा निहित अधिकारों का सिद्धान्त—जिस प्रकार से न्यायिक समीक्षा का सिद्धान्त संविधान के निर्माण के बाद की उपज है उसी प्रकार से निहित अधिकारों के सिद्धान्त को भी बाद में प्रतिपादित किया गया। निहित अधिकारों के सिद्धान्त ने भी सर्वोच्च न्यायालय की प्रतिष्ठा में भारी वृद्धि की है। निहित अधिकारों के सिद्धान्त ने एक ओर यदि संघ शासन की शक्तियों को बढ़ाया है तो दूसरी ओर उसने संघीय न्यायालय को यह निश्चित करने का अधिकार दिया है कि संविधान का स्वरूप कैसा हो। इस सिद्धान्त के प्रतिपादक जॉन मार्शल ने इस सिद्धान्त को इन शब्दों में स्पष्ट किया है "जैसा कि सभी को मानना चाहिए, हम मानते हैं कि सरकार की शक्तियां सीमित हैं और इनकी सीमाओं को तोड़ना ठीक नहीं। परन्तु हमारा विचार है कि संविधान के उचित अर्थ निर्णय द्वारा जनहित में महान् कर्त्तव्यों के पालन के लिए शक्ति प्रयोग में साधनों का निश्चय राष्ट्रीय धारा सभा के विवेक पर छोड़ देना आवश्यक है। यदि लक्ष्य उचित है यदि लक्ष्य संविधान के क्षेत्र के अन्तर्गत है, तो वे सब साधन जो उचित हैं, जो उसी लक्ष्य की पूर्ति में प्रयुक्त हैं तथा जो वर्जित नहीं हैं वरन् संविधान के लेख तथा आत्मा के अनुकूल हैं संवैधानिक हैं।"

सर्वोच्च न्यायालय के पुनर्गठन के सम्बन्ध में सुझाव—राष्ट्रपति फ्रेंकलिन डी रूजवेल्ट ने सर्वोच्च न्यायालय के पुनर्गठन के आशय से एक सन्देश कांग्रेस के सम्मुख पेश किया था। सन् 1933 में राष्ट्रपति हूवर के द्वारा पद रिक्त करने पर फ्रेंकलिन राष्ट्रपति बने। अमेरिका की आर्थिक स्थिति बड़ी कमजोर थी। रूजवेल्ट ने देश को आर्थिक संकट से बचाने का आश्वासन दिया और नए आर्थिक कार्यक्रम का सन्देश राष्ट्र को दिया। देश की आर्थिक स्थिति में सुधार लाने के लिए जो कानून बनाए गए सर्वोच्च न्यायालय ने उनको अवैध घोषित कर दिया। सर्वोच्च न्यायालय की इस आधार पर कड़ी आलोचना की गई। पूरे राष्ट्र का ध्यान इस ओर आकर्षित हो गया। राष्ट्रपति रूजवेल्ट ने सर्वोच्च न्यायालय से बदला लेने की गरज से न्यायालय के पुनर्गठन का प्रयत्न प्रारम्भ किया। 4 फरवरी 1937 को राष्ट्रपति ने एक संदेश कांग्रेस के सम्मुख रखा जिसमें न्यायालय के पुनर्गठन का प्रस्ताव रखा गया था। इन प्रस्तावों ने सारे देश में खलबली मचा दी। जो प्रस्ताव रूजवेल्ट ने रखे थे उनमें सबसे महत्वपूर्ण यह था कि राष्ट्रपति को शक्ति प्राप्त होनी चाहिए कि वह न्यायालय के ऐसे प्रत्येक न्यायाधीश के

स्थान पर एक न्यायाधीश नियुक्त कर सके जो 10 वर्ष तक न्यायाधीश रह चुका है और जो 70 वर्ष पार कर चुका है। रूजवेल्ट के प्रस्ताव का आशय यह था कि सर्वोच्च न्यायालय की पूर्ण काया कल्प कर दिया जाए।

रूजवेल्ट का यह प्रस्ताव पास तो नहीं हो पाया परन्तु कांग्रेस ने यह नियम अवश्य बना दिया कि जो न्यायाधीश 10 वर्ष तक अपने पद पर काम कर चुके हैं और 70 वर्ष की आयु के हो चुके हैं वे अवकाश ग्रहण कर सकते हैं। राष्ट्रपति के इस सन्दर्भ ने एक और सफलता प्राप्त की और वह यह कि सर्वोच्च न्यायालय को इस बात से अवगत करा दिया कि समाज प्रगति विरोधी काम करने पर जनमत सर्वोच्च न्यायालय को शक्तिहीन भी बना सकता है।

अभ्यास के लिए प्रश्न

1. अमेरिकी सर्वोच्च न्यायालय के संगठन तथा कार्यों का वर्णन कीजिए। यह कहना कहाँ तक ठीक है कि यह कांग्रेस का तृतीय सदन बन गया है?
2. अमेरिकी संघ की न्यायपालिका वह सीमेंट है जिसने संघीय व्यवस्था को दृढ़ बनाए रखा है। व्याख्या कीजिए।
3. न्यायिक समीक्षा से आप क्या समझते हैं? अमेरिका तथा स्विट्जरलैंड में इसका प्रयोग किस सीमा तक होता है?
4. न्यायिक समीक्षा ने अमेरिकी संविधान के विकास में किस प्रकार योग दिया है? स्पष्ट कीजिए।
5. अमेरिकी प्रणाली के सन्दर्भ में न्यायिक समीक्षा के पक्ष और विपक्ष में तर्क प्रस्तुत कीजिए।
6. 'जिन बातों को विधान मण्डल चाहते हैं वे नहीं बल्कि जिन्हें न्यायालय वैधानिक बतलाते हैं वे ही अन्त में कानून का रूप धारण करती हैं।" अमेरिकी प्रणाली के सन्दर्भ में इस कथन की विवेचना कीजिए।
7. संघीय न्यायपालिका के न्यायालयों के संगठन और अधिकार क्षेत्र का वर्णन कीजिए।
8. 'सर्वोच्च न्यायालय को एक राजनीतिक संस्था के रूप में और एक तृतीय सदन के रूप में देखकर ही इसको ठीक से समझा जा सकता है।' (ब्रोगन) विवेचना कीजिए।
9. अमेरिकी सर्वोच्च न्यायालय को हम संविधान का संरक्षक किस सीमा तक कह सकते हैं?
10. 'अमेरिकी सर्वोच्च न्यायालय पूरी प्रणाली का सन्तुलन-चक्र है। इसकी शक्तियों के द्वारा ही व्यक्ति स्वातन्त्र्य और राज्यीय अधिकारों की सुरक्षा होती है।' (वुडरो विल्सन) विवेचना कीजिए।

संयुक्त राज्य अमेरिका के राजनैतिक-दल

प्रत्येक प्रजातन्त्रीय शासन में राजनैतिक दलों का होना स्वाभाविक है। विभिन्न विचारधाराएँ अपने को श्रेष्ठ संगठित करना चाहती हैं। इसके लिए उनको अपने समर्थकों की संख्या बढ़ानी पड़ती है। संख्या बढ़ाकर ही वह निर्वाचनों में विजय प्राप्त कर सकती हैं और शासन शक्ति प्राप्त करके अपनी विचारधारा को क्रिया रूप दे सकती हैं। लार्ड ब्राइस, जिसने प्रजातन्त्र के सम्बन्ध में बड़े विस्तार पूर्वक विचार प्रगट किये हैं, का स्पष्ट मत है कि प्रजातन्त्रिय शासन बिना राजनैतिक दलों के सफलतापूर्वक संगठित ही नहीं किये जा सकते। राजनैतिक दलों की उपमा हम किसी मशीन में लगे ऐसे यन्त्र से दे सकते हैं जिस यन्त्र के चलने पर ही मशीन का चलना और क्रियाशील होना प्रारम्भ होता है। चाहे राजनैतिक दलों के द्वारा ही प्रजातान्त्रिक शासन चलता हो परन्तु आम तौर पर इनका उल्लेख संविधान में नहीं होता। इनकी स्थिति संविधान के क्रियान्वयन के लिए आवश्यक है परन्तु संविधान के बाहर है, संविधान के अतिरिक्त (Extra Constitutional) है। व्यवस्थापिका के द्वारा अनेक कानूनों को राजनैतिक दलों के सम्बन्ध में पारित किया जाता है परन्तु संविधान निर्माता इनका उल्लेख नहीं करते। साम्यवादी देशों की बात अलग है जहाँ साम्यवादी दल को वैधानिक स्वीकृति प्रदान की जाती है।

संयुक्त राज्य अमेरिका के संविधान निर्माता और राजनैतिक दल—प्रारम्भ में ही इस बात को स्पष्ट कर दिया जाय कि विधान निर्माता राजनैतिक दलों के विरुद्ध थे। जेम्स मैडीसन जिसका फिलाडेल्फिया सभा पर बड़ा प्रभाव था राजनैतिक दलों को बिल्कुल नहीं चाहता था। राजनैतिक दलों के खिलाफ उसका विरोध किसी और दृष्टिकोण से नहीं, राष्ट्र हित के दृष्टिकोण से था। उसका विचार यह था कि विभिन्न राजनैतिक दलों के संगठन से राष्ट्र विभिन्न वर्गों में बँट जाता है। मैडीसन ऐसे लोगों में से था जो राष्ट्रीय हितों को सर्वोपरि रखते हैं। मैडीसन के शब्दों में ही "एक सुसंगठित संघ का बहुत से फायदों में से एक फायदा जिसको विकसित करना चाहिए दलीय मतभेदों की हिंसा की प्रवृत्ति का नियन्त्रण और समाप्ति है।' फिलाडेल्फिया सभा के अध्यक्ष और संयुक्त राज्य अमेरिका के प्रथम राष्ट्रपति जार्ज वाशिंगटन स्वयं दलीय प्रवृत्ति के विरोधी थे। सन् 1796 में राष्ट्रपति पद से निवृत्ति के मौके पर जब जॉर्ज वाशिंगटन को विदाई दी गई थी तो अपने विदाई भाषण में उसने बार बार अमेरीकियों से दलीय भावना से दूर रहने का अनुरोध किया था। उसने इस मौके पर कहा था "दलगत विद्वेष में

सभी के लिए बुराई और हानि छिपी हुई है। अत प्रत्येक बुद्धिमान व्यक्ति का यह सहज कर्त्तव्य है कि वह ऐसी भावनाओं का दमन करे और उनसे बचे। दलगत विद्वेष से लोकप्रिय संस्थाएँ क्षीण होता हैं और प्रशासन में दुर्बलता आती है। यह समाज का आधार रहित विद्वेषों, झूठी आशकाओं से उद्वेलित करती है, उसके एक भाग को दूसरे भाग के प्रति शत्रुता के लिए उभाड़ती है एव समय समय पर विद्रोह और दंगे का कारण बनती है।'

वास्तव में स विधान निर्माताओं की कल्पना शक्ति क्षीण थी अन्यथा उनको यह सोच लेना चाहिए था कि जब व प्रजातन्त्र की स्थापना कर रहे हैं तो राजनतिक दलो के विकास को कसे रोका जा सकता है। राजनतिक दल तो प्रजातन्त्र का आधार है। मानव स्वभाव म राजनतिक दलों की जड़े जमी हुई हैं, और स विधान निमाताओं का दलीय भावना के विरोध में विचार प्रगट करने का ही तात्पर्य यह है कि उनके मध्य में भी कोई ऐसी भावना विकसित हो रही थी जिसको वह उखाड़ फेंकना चाह रहे थे। चाहे स्पष्ट रूप से यह बात उभर कर ऊपर तब तक न आई हो परन्तु दलीय भावना संविधान निर्माण करते समय ही उनमें आ गई थी। अलक्जेंडर हैमिल्टन, लूथर मार्टिन, एडमण्ड रैन्डाल्फ तथा विलियम पटर्सर इत्यादि के पारस्परिक मतभेदो का आधार वास्तव में दलीय भावना थी। दो दल धीरे धीरे अपने अस्तित्व से सबको अवगत कराते जा रहे थे। फिलडेल्फिया सभा के सदस्य जो दो प्रकार के मत प्रतिपादित करते थे और उनको आगे बढ़ाते थे उनसे यह बात उभर कर ऊपर भी आने लगी थी कि उनमें दो दल थे। एक दल एसे लोगों का था जो स घ शासन के अधिकारो को महत्व देते थे। उनको सघ वादी (Federalists) कहा जा सकता है। दूसरे दल में ऐसे लोग थे जो सघ को कम और राज्यो को ज्यादा शक्ति देना चाहते थे। ऐसे लोगों को सघ विरोधी (Anti Federalists) कहा जा सकता है। संघवादी और सघ विरोधियो के मतभेद का आधार आर्थिक था। संघवादियों का मत यह था कि युद्ध के समय जो धन उधार लिया गया है उसका भुगतान होना चाहिए। केवल भुगतान ही नहीं उसका ब्याज भी चुकाया जाना चाहिए। मूलधन तथा ब्याज का भुगतान तब ही सम्भव था जबकि सघ के पास पैसा होता। सघ को पैसा तब ही प्राप्त हो सकता था जब उसको अनेक प्रकार के कर लगाने का और वसूल करने का अधिकार प्राप्त होता। इस प्रकार की नीति को उन लोगों का समर्थन प्राप्त था जो उद्योगपति थे व्यापारी थे तथा धनी लोग थे, क्योंकि रुपया उन्होंने ही उधार दिया था और सघ को धन प्राप्त होने पर ही उनका पैसा उनको वापिस मिल सकता था। किन्तु इस नीति का विरोध उन लोगों के द्वारा किया जा रहा था जिनके कोई औद्योगिक व व्यापारी हित न थे। ऐसे लोग जो चाहते थे कि करों की मात्रा कम

होनी चाहिए। इस प्रकार यह कहा जा सकता है कि संघवादी धनी व सम्पन्न लोगों का प्रतिनिधित्व कर रहे थे और संघ विरोधी कृषकों तथा अपेक्षाकृत कम धनी लोगों का प्रतिनिधित्व कर रहे थे। दोनों वर्गों में आर्थिक आधार पर जो मतभेद था वह बीसवीं शताब्दी के चौथे शतक तक चलता रहा। पार्टर के शब्दों में 'मोटे रूप से शुरू से लेकर 1933 तक, अमेरिका के प्रधान राजनतिक दलों में से एक अमेरिका के सुस्थापित अथवा प्रभुतापूर्ण लोगों का प्रतिनिधित्व करता, जिसके साथ कुछ थोड़े से अल्पसंख्यक समूह भी आबद्ध थे और दूसरा मुख्य दल उन लोगों का प्रतिनिधि था जो कि पहले लोगों की तुलना में अपने लिए अधिक सम्मानना की मांग करते थे। पहला दल आमतौर से वाणिज्यवादी नीति का समर्थन करता था और दूसरा अबाध छोड़ने वाली नीति (Laissez faire) का। पहले दल ने समय-समय पर कई नाम धारण किए। संघवादी, राष्ट्रवादी गणतन्त्री, ह्विग तथा गणतन्त्री दल। दूसरा सदैव, कम से कम आंशिक रूप में, लोकतन्त्री दल के नाम से ही पुकारा जाता रहा।'

अमेरिकी राजनैतिक दलों का इतिहास—अमेरिका के राजनतिक-दलों के जन्म के विषय में हमने अध्ययन किया है, अब जन्म के बाद के इतिहास का अध्ययन किया जाएगा। चाहे दलों के अस्तित्व का आभास जार्ज वाशिंगटन को हो गया था परन्तु क्योंकि वह यह चाहता था कि दलीय संघर्ष से राष्ट्र को बचाना चाहिए इसलिए उसने दोनों दलों के मतभेदों को दूर करने का और उनको पास लाने का भरसक प्रयत्न किया। उसने अपने मन्त्रिमंडल में दो विरोधी लोगों—जफर्सन व हैमिल्टन—को स्थान दिए। परन्तु यह दोनों लोग अन्दर ही अन्दर अपने समर्थकों के गुट का संगठन करने में लगे थे। हैमिल्टन व्यापार को बड़ा प्रोत्साहन दे रहा था जबकि जफर्सन यह नहीं चाहता था, वह कृषकों को आगे बढ़ाना चाहता था। सन् 1800 में जो निर्वाचन हुए वे संविधान निर्माताओं के जीवन काल में हुए थे फिर भी वह दलीय भावना को न रोक पाए। इस निर्वाचन में जफर्सन की विजय हुई और हैमिल्टन की हार हुई। जैफर्सन वैसे तो यह सोचता था कि उद्योगपती और व्यापारियों का महत्व देश में धन तन्त्र स्थापित कर देगा और इसीलिए इन लोगों को दबाकर देहात और देहात के किसानों को आगे बढ़ाना चाहिए जिससे सही जनसत्ता का विकास हो सके। परन्तु राष्ट्रपति पद पर आसीन होने के बाद उसने पूंजीपतियों तथा उद्योगपतियों की तरफ अपने कड़े रुख को ढीला कर दिया। जफर्सन धनिकों तथा किसानों दोनों में खूब लोक प्रिय हो गया और परिणाम स्वरूप संघवादियों का प्रभाव बड़ा कम हो गया। केवल प्रभाव ही कम नहीं हुआ संघवादी दल धीरे २ मृतावस्था को ही प्राप्त हो गया। सन् 1816 से 1830 तक संघवादी दल चेतनाहीनता की अवस्था में मृतप्राय सा

रहा। संघ विरोधी लोग क्योंकि साधारण कृषकों को महत्त्व देते थे इसलिए उनको गणतन्त्रवादी भी कहा जाने लगा था। सन् 1816 के पश्चात् गणतन्त्रवादियों का एक दल प्रभाव देश में ऊपर रहा। परन्तु गणतन्त्रवादियों में स्वयं ही फूट पड़ने लगी। शक्ति प्राप्त करने के लिए आपसी द्वेष बढ़ते गए। जॉनक्विन्सी एडम्स, हेनरी क्ले, एन्ड्रू जैक्सन, जॉन, काल्हौन, विलियम क्रोफोर्ड तथा डेनियल विब्स्टर जो सभी के सभी गणतन्त्रवादी थे अपने अपने स्वार्थ की पूर्ति के लिए गुट बनाने में भिड़े हुए थे। इस का परिणाम यह हुआ कि सन् 1824 में जो राष्ट्रपति पद के लिए निर्वाचन हुआ उसमें किसी भी उम्मीदवार को स्पष्ट बहुमत प्राप्त नहीं हो पाया। अलग-अलग नेतृत्व के कारण गणतन्त्रवादी दो गुटों में बट गए थे। एक गुट का नेता था क्विन्सी एडम्स और दूसरे का था एन्ड्रू जैक्सन। 1824 के निर्वाचनों से ही क्विन्सी एडम्स के समर्थक राष्ट्रीय गणतन्त्रवादी और जैक्सन के समर्थक प्रजातन्त्रवादी कहलाने लगे थे। प्रतिनिधि-सभा ने क्विन्सी एडम्स को राष्ट्रपति पद के लिए निर्वाचित किया। राष्ट्रीय गणतन्त्रवादी जिनका नेतृत्व क्विन्सी एडम्स कर रहा था ह्विग्स (Whigs) भी कहलाने लगे थे। 1828 में जो निर्वाचन हुए उनमें ह्विग्स या राष्ट्रीय गणतन्त्रवादियों की पराजय हुई और प्रजातन्त्रवादियों की विजय हुई। एन्ड्रू जैक्सन राष्ट्रपति पद पर आसीन हुआ। उसके कार्यकाल में गणतन्त्रवादियों ने इसके द्वारा अपनाई गई नीति का बड़ा विरोध किया। जिन बातों को लेकर गणतन्त्रवादी दल के लोग राष्ट्रपति जैक्सन की आलोचना करते थे उनसे यह स्पष्ट था कि वे संघवादी दल (*Federalists*) के उत्तराधिकारी थे। जैसा भी हो 1840 तक प्रजातन्त्रवादियों (Democrats) की सत्ता रही। दक्षिण देश में विद्यमान दास प्रथा को लेकर जो विवाद खड़ा हुआ उसने गणतन्त्रवादी (Whigs or Republicans) और प्रजातन्त्रवादी (Democrats) दोनों दलों को जड़ से हिला दिया। प्रजातन्त्रवादी दल तो फिर भी बना रहा परन्तु गणतन्त्रवादी दल तो बिल्कुल समाप्त ही हो गया। सन् 1854 में पुराने गणतन्त्रवादी दल के भग्नावशेषों पर नए गणतन्त्रवादी दल की उत्पत्ति हुई। पुराने गणतन्त्रवादी दल की समाप्ति का कारण यह था कि जनमत के अनुसार यह दल दास-प्रथा को समाप्त करने के लिए तैयार नहीं था। प्रजातन्त्रवादी दल के घटते हुए प्रभाव का कारण भी दास प्रथा के उन्मूलन के विषय में उसका अनिश्चय था। नए गणतन्त्रवादी दल की उत्पत्ति का कारण यही था कि वह दास प्रथा का उन्मूलन चाहता था। अवसर का तथा जनमत के रुख का इस नए दल ने खूब फायदा उठाया। सन् 1860 के निर्वाचनों में नए गणतन्त्रवादी दल के उम्मीदवार अब्राहम लिंकन की विजय हुई और वह राष्ट्रपति पद पर आसीन हुआ। अमरिका के राजनैतिक पटल पर अब फिर दो दल रह गए-एक तो प्रजातन्त्रवादी दल व दूसरा नया गणतन्त्रवादी दल। क्योंकि पुराना गणतन्त्र दल तो समाप्त हो

युग था इसलिए नए गणतन्त्रवादी दल को हम केवल गणतन्त्रवादी दल कह सकते हैं परन्तु यह स्पष्ट रूप से समझ लेना चाहिए कि पुराने व नए गणतन्त्रवादी दल में कोई समानता नहीं थी।

1860 में लिंकन के निर्वाचन के साथ-साथ गणतन्त्रवादी दल का शासन प्रारम्भ हो गया और 1875 तक चलता रहा। इस काल में गणतंत्र वादी और प्रजातन्त्र वादी दल में आयात निर्यात कर के सम्बन्ध में तथा वित्त नीति के सम्बन्ध में मत भेद था। गणतन्त्रवादी दल आयात निर्यात कर को बढ़ाना चाहता था तथा देश के व्यापार को संरक्षण देने के पक्ष में था जब कि प्रजातान्त्रिक दल आर्थिक नीति में थोड़ा उदार था। आर्थिक नीति के आधार पर मतभेद के अतिरिक्त इन दोनों दलों में और कोई अन्तर न था। दोनों ही दलों में अनुदार और उदार दोनों ही प्रकार के तत्व उपस्थित थे। 1876 से 1900 तक इन दोनों पार्टियों की शक्ति लगभग सन्तुलित ही रही। 1896 के चुनाव से अमरिकी राजनीति में एक नए युग का प्रारम्भ होता है क्योंकि इस चुनाव ने दोबारा गणतन्त्रवादी दलों की जड़े मजबूत करदीं और उसको सत्तारूढ़ कर दिया। 1912 तक यही स्थिति रही। परन्तु 1912 में गणतन्त्रवादी दल में आन्तरिक विद्रोह हुआ। आन्तरिक फूट ने इसके प्रभाव को कम कर दिया। परिणाम स्वरूप 1912 के राष्ट्रपति के निर्वाचन में यह दल हार गया और प्रजातन्त्रवादी दल का उम्मीदवार विल्सन राष्ट्रपति निर्वाचित हो गया। 1916 में फिर विल्सन निर्वाचित हो गया। विल्सन ने सीनेट को विश्वास में लिए बिना जो शान्ति-सन्धि की उससे वह तथा उसका दल बड़ा अलोक प्रिय हो गया और सन् 1920 के निर्वाचन में वह हार गया। गणतन्त्र वादी दल देश की आर्थिक स्थिति को अच्छी न कर पाया। प्रजातन्त्र दल ने इसी बीच देश की आर्थिक स्थिति को सुधारने के लिए एक नई योजना (New Deal) से जनमत को अपनी ओर आकर्षित कर लिया और 1932 में होने वाले निर्वाचनों में उसका उम्मीदवार रूजवल्ट राष्ट्रपति निर्वाचित हुआ। इस दल की सत्ता लगातार 20 वर्ष तक रही। 1952 में गणतन्त्रवादी दल फिर अधिकार में आया और उसका उम्मीदवार आइजनहावर राष्ट्रपति बना। आठ वर्ष के पश्चात् सन् 1960 में कनेडी राष्ट्रपति निर्वाचित हुए जो डेमोक्रेटिक पार्टी के
नवम्बर 1963 में कनेडी की हत्या कर दी गई परन्तु
उसी उम्मीदवार निक्सन शासन
लिया

अमेरिकी दलीय व्यवस्था की विशेषताएँ —

1 द्वि-दलीय प्रणाली —अमरिका का राजनतिक दलों इतिहास की कहानी म यह बात स्पष्ट होती है कि अमरिका म सभ राजनतिक दल रह हैं। एक तीसर दल की भी स्थापना हुई थी परन्तु शी ही द्वि-दलीय प्रथा लौट आई। बडी-बडी दो पार्टियों—रिपब्लिकन,पा और डमाक्रटिक पार्टी—क अतिरिक्त भी अमरिका म बहुत स छोट-म राजनतिक दल हैं परन्तु उनका अमरिकी राजनतिक क्षत्र म कोई प्रभाव नहीं है। दो बडे बडे दलो का ही अमरिका का राजनीति व शासन प्रणाली पर प्रभुत्व रहा है।

2 सिद्धान्तों में भिन्नता का अभाव—अमरिका म दो राजनति दल हैं अवश्य परन्तु उनक बीच म सिद्धान्तों की कोई भिन्नता नहीं है जस इगलड क मजदूर दल क तथा अनुदार दल क सिद्धान्तों में ए स्पष्ट भिन्नता पाई जाती है एसी बात अमरिका राजनतिक दलो म नहीं है यह मालूम कर सकना बडा कठिन है कि 'एक दल की सीमा कहा प समाप्त होती है और दूसर की कहा प्रारम्भ होती है।" प्रोफेसर लास्क का कथन है कि अमेरिकी राजनतिक दल 'स्थानीय सगठन हैं जिन विचारों की अपक्षा व्यक्तियों की प्रधानता होती है। और न हो य किन्ह निश्चित स्वार्थों का ही प्रतिनिधित्व करत हैं जिसस इनक परस्पर उद्देश्य में विभेद किया जा सके। वास्तव में कोई ऐसा मापदण्ड स्थिर करना अत्यन्त कठिन है जिसके द्वारा गणतन्त्रवादी और प्रजातन्त्रवादी विचारधार म सीमा विभाजन किया जा सके। कोई सिद्धान्त बद्ध प्रणाली होन की अपेक्षा य विभिन्न स्वार्थों के गुट स्वरूप हैं। उनका केवल एक ही अपरि वतनशील उद्देश्य होता है और वह है पद की प्राप्ति और फलस्वरूप सत्तारूढ़ होने की अभिलाषा।" इन दोनों दलों में सभी प्रकार की विचार धारा के लोग मिल सकत हैं। एक लखक क अनुसार अमरिकी राजनतिक दल एक ही सडक पर दौडन वाली दो मोटर गाडियाँ हैं जो एक दूसरी पर कीचड़ उछालती हुई दौड रही हैं। लाड ब्राइस न कहा है कि यह दो राजनतिक दल एक सी दो खाली बोतलों क समान हैं जिन पर लग लेबिल से ही यह विदित होता है कि उनमें क्या था।

3 दलों की वर्गीय प्रवृत्ति—केवल इतना ही नहीं कि इन दोनों दलों में कोई सद्धान्तिक भिन्नता नहीं है। इन दोनो दलों म और कोई भी भिन्नता नहीं है सिवाय इसके कि एक दल लोगों क एक समूह का प्रतिनि धित्व करता है और दूसरा दल दूसर समूह का। जिन समूहों का यह दोनों प्रतिनिधित्व करते हैं उनमें कोई आर्थिक धार्मिक, सामाजिक, राजनतिक, , या जातीय भेद नहीं हैं। उन समूहों में भिन्नता है केवल स्वार्थों

की जिनका आशय अधिक से अधिक आर्थिक लाभ प्राप्त करना है। इसी लिए अमेरिकी दलीय प्रथा की विशेषता उनकी वर्गीय प्रवृत्ति (Sectional) बताई जाती है। केवल एक सीमा तक यह कह सकते हैं कि गणतन्त्रवादियों का ज्यादा समथन औद्योगिक क्षेत्रों म मिलता है जबकि प्रजातन्त्रवादियों को कृषि क्षेत्रों से। परन्तु यह भी सदव सत्य नहीं है। किसी भी समय इसमें परिवतन हो सकता है। वास्तव मे दोनो पार्टियों के कायक्रम मे निर्वाचन इतिहास के अतिरिक्त कुछ भी अलग नहीं होता। इस तथ्य का परिणाम यह है कि अमरिका के राजनतिक दलो मे स्थायी नेतृत्व का अभाव है। एक निर्वाचन म जो डिमोक्रैटिक पार्टी के उम्मीदवार का समथन कर रहा है दूसरे निर्वाचन मे रिपब्लिन पार्टी का स्वय उम्मीदवार बन जाता है।

4 दलों का उद्देश्य राजनतिक-धारणाओं को क्रियान्वित करना नहीं—दूसरे देशो मे राजनतिक-दलो के निर्माण का तथा प्रचार का उद्देश्य यह होता है कि निर्वाचन म विजय प्राप्त करके, सत्ता को हस्तगत करके अपनी राजनतिक-धारणाओं को काय रूप प्रदान किया जाए। परन्तु अमरिकी राजनतिक दलो का इस प्रकार कोई उद्देश्य नहीं होता। उनका प्रधान उद्देश्य विभिन्न पदो पर चुनाव लडके उनको प्राप्त करना है। राष्ट्रीय स्तर पर वे राष्ट्रपति तथा उपराष्ट्रपति के पदों पर अधिकार जमाने और काग्रेस म अपना बहुमत रखने का प्रयास करते रहते है। राज्य स्तर पर वह गवनर का पद, राज्य व्यवस्थापिका के सदस्यो का पद तथा अन्य पदों को प्राप्त करने का प्रयत्न करते हैं। इसी प्रकार से स्थानीय क्षेत्र मे सावजनिक पदो का प्राप्त करके अपने स्वाथ की पूर्ति करना राजनैतिक दलो के समथको का खास उद्देश्य रहता है। अमेरिका म लूट-प्रथा (Spoil system) जो प्रचलित है उसक परिणाम स्वरूप लाखो पद नए निर्वाचित दल को प्राप्त करने म सहायता मिलती है। हारे हुए दल के सदस्यो को लूट प्रथा के कारण सावजनिक पदो को रिक्त कर देना पडता है।

5 अमेरिकी राजनतिक दलों का स्वरूप राष्ट्रीय कम स्थानीय ज्यादा है—निम्नलिखित पृष्ठो म हम इस बात का अध्ययन करेंगे कि अमेरिकी राजनतिक-दलों का सगठन किस प्रकार का है। सगठन का अध्ययन करने के बाद यह बात स्पष्ट हो सकेगी कि अमरिकी राजनतिक दलों का स्वरूप राष्ट्रीय की अपेक्षा स्थानीय ज्यादा है। जितना महत्व स्थानीय इकाइयों को राजनतिक-सगठन के अन्दर प्राप्त है उतना राष्ट्रीय इकाइयो का प्राप्त नहीं है।

अमेरिकी राजनतिक-दलों का सगठन—सयुक्त राज्य अमेरिका के सगठन को हम स्पष्ट रूप से दो भागों म विभाजित कर सकते हैं। एक

अमेरिकी दलीय व्यवस्था की विशेषताएं —

1 द्वि-दलीय प्रणाली —अमरिका की राजनतिक दलों, इतिहास की कहानी से यह बात स्पष्ट होती है कि अमरिका म सदव राजनैतिक दल रहे हैं। एक तीसर दल की भी स्थापना हुई थी परन्तु शी ही द्वि-दलीय प्रथा लौट आई। बडी-बडी दो पार्टिया—रिपब्लिकन पा और डेमोक्रेटिक पार्टी—के अतिरिक्त भी अमेरिका म बहुत से छोटे-मा राजनतिक दल हैं परन्तु उनका अमेरिकी राजनतिक क्षेत्र म कोई अधि प्रभाव नहीं है। दो बडे बडे दलों का ही अमरिका की राजनीति तथ शासन प्रणाली पर प्रभुत्व रहा है।

2 सिद्धान्तों में भिन्नता का अभाव—अमरिका म दो राजनति दल हैं अवश्य परन्तु उनके बीच म सिद्धान्तों की कोई भिन्नता नहीं है जस इगलैंड के मजदूर दल के तथा अनुदार दल के सिद्धान्तों में एव स्पष्ट भिन्नता पाई जाती है एसी बात अमरिकी राजनतिक दलों म नहीं है। यह मालूम कर सकना बडा कठिन है कि 'एक दल की सीमा कहा पर समाप्त होती है और दूसर की कहा प्रारम्भ होती है।" प्रोफेसर लास्की का कथन है कि अमरिकी राजनतिक-दल "स्थानीय सगठन हैं जिनमें विचारों की अपेक्षा व्यक्तियों की प्रधानता होती है। और न ही य किन्हीं निश्चित स्वार्थों का ही प्रतिनिधित्व करते हैं जिससे इनके परस्पर उद्देश्यों में विभेद किया जा सके। वास्तव म कोई ऐसा मापदण्ड स्थिर करना अत्यन्त कठिन है जिसके द्वारा गणतन्त्रवादी और प्रजातन्त्रवादी विचारधारा मे सीमा विभाजन किया जा सके। कोई सिद्धान्त बद्ध प्रणाली होने की अपेक्षा वे विभिन्न स्वार्थों के गुट स्वरूप हैं। उनका केवल एक ही अपरिवतनशील उद्देश्य होता है और वह है पद की प्राप्ति और फलस्वरूप सत्तारूढ होने की अभिलाषा।" इन दानों दलों में सभी प्रकार की विचार धारा के लोग मिल सकते हैं। एक लेखक के अनुसार, अमरिकी राजनतिक दल एक ही सडक पर दौडने वाली दो मोटर गाडियां हैं जो एक दूसरी पर कीचड उछालती हुई दौड रही है। लार्ड ब्राइस ने कहा है कि यह दो राजनतिक दल एक सी दो खाली बोतलों के समान हैं जिन पर लगे लेबिल से ही यह विदित होता है कि उनमें क्या था।

3 दलों की वर्गीय प्रवृत्ति—केवल इतना ही नहीं कि इन दोनों दलों में कोई सद्धान्तिक भिन्नता नहीं है। इन दोनों दलों म और कोई भी भिन्नता नहीं है सिवाय इसके कि एक दल लोगों के एक समूह का प्रतिनिधित्व करता है और दूसरा दल दूसर समूह का। जिन समूहों का यह दोनों [illegible] करते हैं उनमें कोई आर्थिक धार्मिक सामाजिक राजनतिक, [illegible] या जातीय भेद नहीं हैं। इन समूहों में भिन्नता है केवल स्वार्थों

की जिनका आशय अधिक से अधिक आर्थिक लाभ प्राप्त करना है। इसी लिए अमरिकी दलीय प्रथा की विशेषता उनकी वर्गीय प्रवृत्ति (Sectional) बताई जाती है। केवल एक सीमा तक यह कह सकते हैं कि गणतन्त्रवादियो का ज्यादा समर्थन औद्योगिक क्षेत्रो मे मिलता है जबकि प्रजातन्त्रवादियो को कृषि क्षेत्रों से। परन्तु यह भी सदव सत्य नही है। किसी भी समय इसमें परिवतन हो सकता है। वास्तव म दोनो पार्टियों के कायक्रम मे निर्वाचन इतिहास के अतिरिक्त कुछ भी अलग नही होता। इस तथ्य का परिणाम यह है कि अमरिका के राजनतिक दलो म स्थायी नेतृत्व का अभाव है। एक निर्वाचन म जो डिमोक्रैटिक पार्टी के उम्मीदवार का समथन कर रहा है दूसरे निर्वाचन मे रिपब्लिकन पार्टी का स्वय उम्मीदवार बन जाता है।

4 दलों का उद्देश्य राजनतिक-धारणाओं को क्रियान्वित करना नहीं—दूसरे देशो मे राजनतिक-दलो के निर्माण का तथा प्रचार का उद्देश्य यह होता है कि निर्वाचन मे विजय प्राप्त करके, सत्ता को हस्तगत करके अपनी राजनतिक-धारणाओ को काय रूप प्रदान किया जाए। परन्तु अमरिकी राजनतिक दलों का इस प्रकार कोई उद्देश्य नही होता। उनका प्रधान उद्देश्य विभिन्न पदो पर चुनाव लडके उनको प्राप्त करना है। राष्ट्रीय स्तर पर व राष्ट्रपति तथा उपराष्ट्रपति के पदों पर अधिकार जमाने और काग्रेस मे अपना बहुमत रखने का प्रयास करते रहते है। राज्य स्तर पर वह गवनर का पद, राज्य व्यवस्थापिका के सदस्यो का पद तथा अन्य पदों को प्राप्त करने का प्रयत्न करते हैं। इसी प्रकार से स्थानीय क्षेत्र म सावजनिक पदो को प्राप्त करके अपने स्वाथ की पूर्ति करना राजनैतिक दलों के समथको का खास उद्देश्य रहता है। अमेरिका म लूट-प्रथा (Spoil system) जो प्रचलित है उसके परिणाम स्वरूप लाखो पद नए निर्वाचित दल को प्राप्त करने मे सहायता मिलती है। हारे हुए दल के सदस्यो को लूट प्रथा के कारण सावजनिक पदो को रिक्त कर देना पडता है।

5 अमेरिकी राजनतिक दलों का स्वरूप राष्ट्रीय कम स्थानीय ज्यादा है—निम्नलिखित पृष्ठो म हम इस बात का अध्ययन करेंगे कि अमेरिकी राजनतिक-दलो का सगठन किस प्रकार का है। सगठन का अध्ययन करने के बाद यह बात स्पष्ट हो सकेगी कि अमेरिकी राजनतिक दलों का स्वरूप राष्ट्रीय की अपेक्षा स्थानीय ज्यादा है। जितना महत्व स्थानीय इकाइयों को राजनतिक-सगठन के अन्दर प्राप्त है उतना राष्ट्रीय इकाइयो को प्राप्त नही है।

अमेरिकी राजनैतिक-दलों का सगठन—सयुक्त राज्य अमेरिका के सगठन को हम स्पष्ट रूप स दो भागों मे विभाजित कर सकते हैं। एक

अमेरिकी दलीय व्यवस्था की विशेषताएँ —

1 द्वि-दलीय प्रणाली —अमेरिका की राजनतिक दलों के इतिहास की कहानी से यह बात स्पष्ट होती है कि अमेरिका में सदैव दो राजनतिक दल रहे हैं। एक तीसरे दल की भी स्थापना हुई थी परन्तु मात्र ही द्वि-दलीय प्रथा लौट आई। यही—दो बड़ी पार्टियों—रिपब्लिकन पार्टी और डैमाक्रटिक पार्टी—के अतिरिक्त भी अमेरिका में बहुत से छोटे-मोटे राजनतिक दल हैं परन्तु उनका अमेरिकी राजनतिक क्षेत्र में कोई अधिक प्रभाव नहीं है। दो बड़े बड़े दलों का ही अमेरिका की राजनीति तथा शासन प्रणाली पर प्रभुत्व रहा है।

2 सिद्धान्तों में भिन्नता का अभाव—अमेरिका में दो राजनतिक दल हैं अवश्य परन्तु उनके बीच में सिद्धान्तों की कोई भिन्नता नहीं है। जसे इगलैंड के मजदूर दल के तथा अनुदार दल के सिद्धान्तों में एक स्पष्ट भिन्नता पाई जाती है ऐसी बात अमेरिका राजनतिक दलों में नहीं है। *यह मालूम कर सकना बड़ा कठिन है कि 'एक दल की सीमा कहा पर समाप्त होती है और दूसरे की कहा प्रारम्भ होती है।'* प्रोफेसर लास्की का कथन है कि अमेरिकी राजनतिक-दल "स्थानीय संगठन हैं जिनमें विचारों की अपेक्षा व्यक्तियों की प्रधानता होती है। और न हो वे किन्हीं निश्चित स्वार्थों का ही प्रतिनिधित्व करते हैं जिससे उनके परस्पर उद्देश्यों में विभेद किया जा सके। वास्तव में कोई ऐसा मापदण्ड स्थिर करना अत्यन्त कठिन है जिसके द्वारा गणतन्त्रवादी और प्रजातन्त्रवादी विचारधारा में सीमा विभाजन किया जा सके। कोई सिद्धान्त-बद्ध प्रणाली होने की अपेक्षा वे विभिन्न स्वार्थों के गुट स्वरूप हैं। उनका केवल एक ही अपरिवर्तनशील उद्देश्य होता है और वह है पद की प्राप्ति और फलस्वरूप सत्तारूढ़ होने की अभिलाषा।" इन दोनों दलों में सभी प्रकार की विचार धारा के लोग मिल सकते हैं। एक लेखक के अनुसार अमेरिकी राजनतिक दल एक ही सड़क पर दौड़ने वाली दो मोटर गाड़िया हैं जो एक दूसरी पर कीचड़ उछालती हुई दौड़ रही हैं। लार्ड ब्राइस ने कहा है कि यह दो राजनतिक दल एक सी दो खाली बोतलों के समान हैं जिन पर लगे लेबिल से ही यह विदित होता है कि उनमें क्या था।

3 दलों की वर्गीय प्रवृत्ति—केवल इतना ही नहीं कि इन दोनों दलों में कोई सद्धान्तिक भिन्नता नहीं है। इन दोनों दलों में और कोई भी भिन्नता नहीं है सिवाय इसके कि एक दल लोगों के एक समूह का प्रतिनिधित्व करता है और दूसरा दल दूसरे समूह का। जिन समूहों का यह दोनों प्रतिनिधित्व करते हैं उनमें कोई आर्थिक धार्मिक सामाजिक राजनतिक, या जातीय भेद नहीं हैं। इन समूहों में भिन्नता है केवल स्वार्थों

का जिनका आशय अधिक स अधिक आर्थिक लाभ प्राप्त करना है । इसी लिए अमरिकी दलीय प्रथा की विशेषता उनकी वर्गीय प्रवृत्ति (Sectional) बताई जाती है । केवल एक सीमा तक यह कह सकते हैं कि गणतन्त्रवादियो का ज्यादा समथन औद्योगिक क्षेत्रो मे मिलता है जबकि प्रजातन्त्रवादियो को कृषि क्षेत्रो से । परन्तु यह भी सदव सत्य नही है । किसी भी समय इसम परिवतन हो सकता है । वास्तव मे दोनो पार्टियों के कायक्रम मे निर्वाचन इतिहास के अतिरिक्त कुछ भी अलग नहीं होता । इस तथ्य का परिणाम यह है कि अमरिका के राजनतिक दलो मे स्थायी नेतृत्व का अभाव है । एक निर्वाचन म जो डिमोक्रटिक पार्टी के उम्मीदवार का समथन कर रहा है दूसरे निर्वाचन मे रिपब्लिन पार्टी का स्वय उम्मीदवार बन जाता है ।

4 दलो का उद्देश्य राजनैतिक-धारणाओ को क्रियान्वित करना नहीं--दूसरे देशो म राजनतिक-दलो के निर्माण का तथा प्रचार का उद्देश्य यह होता है कि निर्वाचन म विजय प्राप्त करके, सत्ता को हस्तगत करके अपनी राजनतिक-धारणाओ को काय रूप प्रदान किया जाए। परन्तु अमरिकी राजनतिक दलो का इस प्रकार कोई उद्देश्य नही होता । उनका प्रधान उद्देश्य विभिन्न पदा पर चुनाव लडके उनको प्राप्त करना है । राष्ट्रीय स्तर पर व राष्ट्रपति तथा उपराष्ट्रपति के पदों पर अधिकार जमाने और कांग्रेस मे अपना बहुमत रखने का प्रयास करते रहते है । राज्य स्तर पर वह गवनर का पद, राज्य व्यवस्थापिका के सदस्यो का पद तथा अन्य पदों को प्राप्त करने का प्रयत्न करते हैं । इसी प्रकार से स्थानीय क्षेत्र मे सावजनिक पदो को प्राप्त करके अपने स्वाथ की पूर्ति करना राजनैतिक दलो के समथकों का खास उद्देश्य रहता है । अमेरिका मे लूट-प्रथा (Spoil system) जो प्रचलित है उसके परिणाम स्वरूप लाखा पद नए निर्वाचित दल को प्राप्त करने म सहायता मिलती है। हारे हुए दल के सदस्यो को लूट प्रथा के कारण सावजनिक पदो को रिक्त कर देना पडता है ।

5 अमेरिकी राजनैतिक दलों का स्वरूप राष्ट्रीय कम स्थानीय ज्यादा है--निम्नलिखित पृष्ठो मे हम इस बात का अध्ययन करेंगे कि अमेरिकी राजनतिक-दलो का सगठन किस प्रकार का है । सगठन का अध्ययन करने के बाद यह बात स्पष्ट हो सकेगी कि अमेरिकी राजनतिक दलो का स्वरूप राष्ट्रीय की अपेक्षा स्थानीय ज्यादा है । जितना महत्व स्थानीय इकाइयों को राजनतिक-सगठन के अन्दर प्राप्त है इतना राष्ट्रीय इकाइयों का प्राप्त नहीं है ।

अमेरिकी राजनैतिक-दलों का सगठन--सयुक्त राज्य अमेरिका के सगठन को हम स्पष्ट रूप स दो भागों म विभाजित कर सकते है । एक

वह भाग जो स्थायी है और दूसरा वह भाग जो अस्थायी है। स्थायी भाग सदैव विद्यमान रहता है परन्तु अस्थायी भाग केवल निर्वाचन के समय अस्तित्व में आता है और उसके पश्चात् समाप्त हो जाता है। हम एक-एक करके दोनों प्रकार के संगठनों का अध्ययन करेंगे।

स्थायी संगठन—दलों के स्थायी संगठन को फरगुसन और मक्हैनरी ने निम्नलिखित ढंग से समझाया है। सबसे निम्न आधार पर 1,25,000 प्रिसिंक्ट समितियां हैं, उनके ऊपर नगर समितियां हैं, नगर समितियों के ऊपर काउन्टी समितियां हैं जिनकी संख्या 3,000 है। नगर समितियों के ऊपर राज्य की समितियां हैं और सबसे ऊपर राष्ट्रीय समिति है। उपरोक्त लेखकों ने चित्र के द्वारा इस संगठन को यों समझाया है।

<table>
<tr><td colspan="2">NATIONAL CHAIRMAN
& EXECUTIVE COMMITTEE</td></tr>
<tr><td colspan="2">NATIONAL COMMITTEE</td></tr>
<tr><td>CONGRESSIONAL
CAMPAIGN
COMMITTEE</td><td>SENATORIAL
CAMPIGN
COMMITTEE</td></tr>
<tr><td colspan="2">STATE CENTRAL COMMITTEES</td></tr>
<tr><td colspan="2">COUNTY CENTRAL COMMITTEES
(3000)</td></tr>
<tr><td colspan="2">CITY COMMITTEES
WARD COMMITTEES</td></tr>
<tr><td colspan="2">PRECINCT COMMITTEES
(1 25 000)</td></tr>
</table>

(1) *स्थानीय समितियां* — स्थानीय समिति को प्रासिंक्ट समिति के नाम से पुकारा जाता है। यह समिति संगठन की सबसे नीचे वाली इकाई है। सौ से लेकर पांच सौ मतदाताओं के बीच में एक समिति होती है। इस प्रकार की आज कल लगभग सवा लाख समितियां हैं। इन समितियों का काम

मतगनाओं के साथ सीधा सम्बन्ध स्थापित करना है। इन प्रीसिंक्ट समितियों के ऊपर नगर समितियाँ या ग्रामीण समितियाँ होती हैं। इन समितियों का काम प्रीसिंक्ट समितियों के कामों म सामजस्य पदा करने का और उनको निर्देशित करने का है।

(2) काउटी समितियाँ— काउटी समितियाँ स्थानीय समितियों के कार्यों में सामजस्य स्थापित करती हैं और उनके कामों की देख-भाल करती हैं। इस समिति का काम स्थानीय समितियो और राज्य केन्द्रिय समिति का सम्पर्क स्थापित करना है। यह दोनो म श्र खला का काम करती है। अमेरिका म जो प्रशासकीय इकाई काउटी है उसी म काउटी समिति की स्थापना की जाती है। पूरे देश म लगभग 3000 काउटी समितियाँ हैं। काउटी समितियों के सदस्यों के निर्वाचन की अलग अलग राज्यों म अलग पद्धतियाँ हैं परन्तु अधिकतर प्रत्यक्ष निर्वाचन की प्रथा प्रचलित है। प्रत्येक काउटी समिति का एक अध्यक्ष होता है जो काउटी स्तर की राजनीति मे विशेष महत्व एव प्रभाव रखता है।

(3) राज्य केन्द्रिय समितियाँ—राज्य केन्द्रिय समिति दलीय सगठन का एक महत्वपूर्ण अ ग होता है। इन समितियो के सदस्यों की सख्या 10 से लेकर 100 तक होती है। यदि यह समिति बडी हो जाती है तो इसकी अलग एक जो कार्यकारिणी बनाई जाती है उसका महत्व बढ जाता है। राज्य समिति का एक अध्यक्ष होता है। अध्यक्ष के अतिरिक्त उपाध्यक्ष, सचिव और कोषाध्यक्ष होते हैं। परन्तु यह आवश्यक नही कि ये पदाधिकारी समिति के सदस्य हो। पार्टी के उम्मीदवारो को चुनावो मे सफल बनाना इनका मुख्य कर्त्तव्य होता है। इस कर्त्तव्य के निर्वाह के लिए यह समिति धन एकत्र करती है सावजनिक सभाएँ आयोजित करती है पार्टी की विचार धारा के प्रचार के लिए साहित्य का वितरण करती है और अपने आधीन इकाइयों के कार्यों में समन्वय और सामजस्य स्थापित करती है। राज्य समितियो को राष्ट्रीय एवम् काग्रस समितियाँ तथा उम्मीदवारो से सम्पर्क रखना पडता है तथा साथ ही साथ काउटी तथा स्थानीय समितियो से भी यह सम्पर्क रखते हैं। राज्य-केन्द्रिय समितियों का सबसे महत्वपूर्ण अधिकार यह होता है कि दल के उम्मीदवार की मृत्यु हो जाने पर या उसके द्वारा अपना नाम वापिस लिए जाने पर यह उस स्थान की पूर्ति करती है। यही पार्टी के लिए चुनाव घोषणा पत्र तयार करती है।

(4) राष्ट्रीय समिति—प्रत्येक दल का सगठन अपने ऊपर एक राष्ट्रीय समिति को स्थापित करता है। गणतन्त्रवादी दल की राष्ट्रीय समिति मे प्रत्येक राज्य और प्रत्येक क्षेत्र के दो

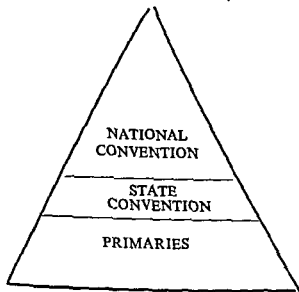
में एक पुरुष और एक महिला का होना आवश्यक है। यद्यपि प्रजातन्त्रवादी दल में भी यही व्यवस्था है परन्तु उसकी राष्ट्रीय समिति की रचना में यह अन्तर है कि उसमें पनामा नहर क्षेत्र और वर्जीनिया आइलैंड के भी प्रतिनिधि होते हैं। प्रतिनिधियों का निर्वाचन चार वर्ष के लिए होता है। राष्ट्रीय समिति का प्रधान दल का राष्ट्रीय अध्यक्ष होता है। इसका निर्वाचन बहुत कुछ तो राष्ट्रीय-समिति ही करती है परन्तु व्यवहार में राष्ट्रपति पद का उम्मीदवार ही उसकी नियुक्ति करता है। राष्ट्रीय समिति के प्रधान के अतिरिक्त इसका एक उपाध्यक्ष, एक सचिव, एक सहयोगी सचिव और एक कोषाध्यक्ष भी होता है। राष्ट्रीय-समिति बहुत से विभागों में बंटी रहती है और उन विभागों के माध्यम से काम करती है।

राष्ट्रीय समिति का मुख्य कार्य राष्ट्रीय-सम्मेलन[1] को बुलाना, उसकी व्यवस्था करना और राष्ट्रपति के निर्वाचन के लिए आन्दोलन की व्यवस्था करना है। इन सब कार्यों के लिए जितने धन की आवश्यकता है उसको एकत्रित करने का काम भी राष्ट्रीय-समिति का है। दो राष्ट्रीय सम्मेलनों के बीच में जो समय रहता है उसमें भी राष्ट्रीय समिति सक्रिय रहती है और दल के हित में कार्य करती रहती है।

प्रतिनिधि-सभा और सीनेट के चुनाव-प्रचार की समितियाँ—इन समितियों का कार्य प्रतिनिधि-सभा और सीनेट के चुनावों के समय प्रचार करने का है। गणतन्त्रवादियों के द्वारा प्रतिनिधि-सभा का चुनाव-समिति को प्रत्येक कांग्रेस के प्रारम्भ में प्रतिनिधि-सभा के गणतन्त्रवादी सदस्यों के द्वारा निर्वाचित किया जाता है। समिति में प्रत्येक एक राज्य का प्रतिनिधित्व रहता है जिसके प्रतिनिधि-सभा में गणतन्त्रवादी प्रतिनिधि हैं। प्रजातन्त्रवादी प्रतिनिधि-सभा की चुनाव समिति का निर्वाचन भी इसी प्रकार से होता है। परन्तु एक अन्तर अवश्य है और वह यह कि समिति अध्यक्ष को प्रत्येक राज्य से एक महिला सदस्य की नियुक्ति करने और ऐसे राज्य से जिसका प्रतिनिधि भवन में कोई प्रजातन्त्रवादी सदस्य नहीं एक सदस्य नियुक्त करने का अधिकार होता है। सीनेट चुनाव प्रचार समितियों की रचना भी इसी प्रकार होती है। प्रजातन्त्रवादियों की दो सीनेट चुनाव प्रचार समितियाँ हैं और गणतन्त्रवादियों की भी। दोनों प्रकार की चुनाव समितियाँ केवल कांग्रेस के सदनों के निर्वाचन के समय ही क्रियाशील होती हैं ऐसा नहीं है। चुनाव के बाद के

1 राष्ट्रीय-सम्मेलन दल के संगठन का अस्थायी अंग है। इसका अधिवेशन केवल राष्ट्रपति के निर्वाचन के समय होता है। इसका मुख्य काम दल के राष्ट्रपति और उपराष्ट्रपति के उम्मीदवारों को मनोनीत करना है विस्तार से हम आगे के पृष्ठों में इसका अध्ययन करेंगे।

समय में भी यह राज्य समिनिया और स्थानीय समितियों के साथ सम्पर्क बनाए रखकर पार्टी के हित के काय करती रहती हैं।

राजनतिक दलों का अस्थायी सगठन—हमने उपरोक्त पृष्ठों मे अमरिकी राजनैतिक दलों के स्थायी सगठन का अध्ययन किया है। अब निम्न-लिखित पृष्ठा म हम अस्थायी सगठन का अध्ययन करते हैं। दलो का अस्थायी सगठन विशेषतौर से निर्वाचनों के लिए किया जाता है। इस सगठन का रूप एक पिरामिड क समान होता है जिसमे धरातल मे प्रारम्भिक (Primaries) होती हैं, बीच म राज्य सम्मेलन और सबसे ऊपर राष्ट्रीय सम्मेलन होता है।

(1) प्रारम्भिक (Primaries)—जसे पहले कहा जा चुका है अमरिकी राजननिक दलों के सगठक का एक भ ग एसा है जो निर्वाचनों के काय पर हा अपनी सारी शक्ति लगाता है। और क्योंकि अमेरिका में राजननिक दलों की स्थानीय शाखाओं के हाथ मे ज्यादा शक्ति होती है इस-लिए उम्मीदवारों को मनोनीत करने का काम स्थानीय शाखाओं के द्वारा ही किया जाता है। प्राइमरियों का काम मुख्य रूप से यही है। ऐसे लग-भग सात लाख पद हैं जिन पर निर्वाचन करने हेतु राजनतिक-दलों की प्राइमरियो के दवारा उम्मीदवारों को मनोनीत किया जाता है। पहले उम्मी-वारों को मनोनीत करने का काम सम्मेलनो के दवारा किया जाता था। सम्मेलन एक दल द्वारा बनाई गई एक प्रकार की ससद होती थी। सम्मे-लन प्रणाली के अनेक दोष थे। मुख्य रूप से इसके बड़े होने के कारण अनुशासनहीनता का जोर तथा दल के गिने-चुने नेताओं या सरदारों (Bo-

sses) के हाथ में शक्ति का केन्द्रित हो जाना इसका दोष था। सन् 1910 में सम्मेलन प्रणाली को त्याग दिया गया और उसका स्थान प्रत्यक्ष प्राइमरियों (Direct Primaries) ने ले लिया। आजकल प्रारम्भिकियों का केवल एक राज्य कनेक्टिकट को छोड़ कर सब जगह प्रयोग किया जाता है।

प्रारम्भिकी संयुक्त राज्य अमरिका में उम्मीदवारों का मनोनीत करने का सबसे अधिक प्रचलित साधन है। इनका सबसे बड़ा गुण यह है कि इनके अन्तर्गत उम्मीदवारों को मनोनीत करने का अधिकार स्वयं मतदाताओं के हाथ में रहता है। यह प्रणाली ज्यादा जनतन्त्री है। बहुत लोग इस प्रणाली की आलोचना भी करते हैं। उनका कहना यह है कि इस प्रणाली से उम्मीदवारों का व्यय बढ़ जाता है क्योंकि उन्हें दो चुनाव लड़ने पड़ते हैं।

(2) राज्य सम्मेलन—जब तक प्रत्यक्ष प्रारम्भिकियों का विकास और प्रचलन नहीं था तब तक राज्य सम्मेलनों का बहुत अधिक महत्व था। इसके सदस्यों का चुनाव काउंटी के राजनैतिक दलों के सदस्यों के द्वारा किया जाता था। राज्य के पदों के लिए यही उम्मीदवार मनोनीत करती थी और पार्टी का चुनाव घोषणा पत्र तैयार करती थी। अब प्रत्यक्ष प्रारम्भिकियों के प्रचलन से इसका महत्व बड़ा घट गया है।

(3) राष्ट्रीय सम्मेलन—राष्ट्रीय सम्मेलनों का प्रारम्भ सन् 1831 से हुआ है। दल की ओर से कौन सा व्यक्ति राष्ट्रपति पद के लिए और कौन सा उप राष्ट्रपति पद के लिए मनोनीत किया जाए इस बात का निश्चय करने के लिए उस वर्ष एक दल ने इस प्रकार के सम्मेलन को बुलाया था। सन् 1832 में दूसरे राजनैतिक दल ने भी इस प्रकार का सम्मेलन बुलाया। तब से आजकल दोनों दल अपने अपने राष्ट्रीय सम्मेलन बुलाते और राष्ट्रपति व उप राष्ट्रपति पद के उम्मीदवारों के विषय में अन्तिम निर्णय लेते हैं। संविधान में ऐसी कोई व्यवस्था नहीं है। संविधान निर्माता ने कभी यह कल्पना भी नहीं की थी कि निर्वाचक मण्डल (Electoral College) का निर्माण व निर्वाचन होने से पहले ही यह जनता को मालूम हो जायेगा कि कौन से दो लोगों में से एक व्यक्ति राष्ट्रपति और कौन से दो लोगों में से एक उपराष्ट्रपति बनेगा। एक दल के सम्मेलन के प्रतिनिधियों की संख्या एक हजार से भी ऊपर होती है। पहले तो इन प्रतिनिधियों का निर्वाचन भिन्न प्रकार से होता था परन्तु अब इनका निर्वाचन प्रत्यक्ष प्राइमरियों द्वारा तथा राज्य सम्मेलनों के द्वारा होता है।

सम्मेलन का अधिवेशन चार या पाँच रोज तक चलता है। कभी कभी इससे भी अधिक समय लग जाता है। जिस वर्ष राष्ट्रपति का निर्वाचन होता है उसी वर्ष इसका अधिवेशन होता है। इस केवल राष्ट्रपति व उप राष्ट्रपति पद के लिए उम्मीदवारों का मनोनीत करने का ही काम नहीं

करना होता इसके अतिरिक्त अनेक अन्य काम भी इसको करने होते हैं। यहा चुनाव प्रचार के लिए पार्टी का कार्यक्रम निर्धारित करती है, पार्टी के सगठन का रूप निर्धारित करती है और सगठन के नियमो को भी निर्धारित करती है।

अमेरिकी प्रणाली मे राजनतिक-दलो की भूमिका—यद्यपि सविधान म राजनतिक दलो का कोई उल्लेख नही है परन्तु फिर भी सविधान को क्रियाशील बनाने म तथा अमरिकी राजनतिक प्रणाली के सचालन म इन दलो का बडा महत्व पूर्ण भाग है। निम्नलिखित सूत्रो के आधार पर हम उनकी भूमिका को स्पष्ट कर सकते हैं।

(1) राष्ट्रीय एकता के साधन के रूप मे—प्रत्येक राष्ट्र बहुत से वर्गों म विभाजित होता है। अमरिकी समाज व राष्ट्र भी बहुत स वर्गों में विभाजित है। सयुक्त राज्य अमरिका म बहुत स धर्म, बहुत सी सस्कृतिया, बहुत सी जातिया बहुत स आर्थिक हित व व्यवसायिक हित विद्यमान हैं। इन सबको नजदीक लाने के सम्बन्ध म अमेरिकी राजनतिक दलो न प्रशसनीय काय किया है। जसा ऊपर कहा जा चुका है कि अमेरिकी राजनतिक दल किसी जाति, सस्कृति, व्यवसाय, धर्म या आर्थिक सिद्धान्त पर आधारित नही है इनम सभी प्रकार के लोग पाए जाते हैं। एक ही दल म नीग्रो व आयरिश, काले व गोरे, रोमन कथौलिक व प्रोटेस्टन्टस पढ़े लिखे व अपढ, मजदूर और मिल मालिक गरीब और अमीर, स्त्री और पुरुष, बुद्धि जीवी व श्रम जीवी, बडे नगर म रहने वाला धनी और गाव म रहने वाला किसान सभी सम्मिलित होते हैं। अपने उम्मीदवारो को निर्वाचित कराने मे सभी कन्धे स कन्धा लगा कर प्रयत्न करते है। यही कारण है कि उनमे एकता की भावना का विकास होता है।

(2) शासन से विभिन्न अगो मे सामजस्य स्थापित करने के माध्यम के रूप में—शक्तियो के पृथक्करण का सिद्धान्त अमेरिकी प्रणाली की विशेषता है। यदि राजनतिक दल नहीं होते तो यह सिद्धान्त कदाचित असफल हो जाता और सविधान म सशोधन करके इससे छुटकारा प्राप्त करना आवश्यक हो जाता। राजनतिक दलो का अमेरिकी प्रणाली मे यह विशेष प्रकार का योग रहा है कि उन्होने इस सिद्धान्त की कमजोरियो को तो दूर कर दिया है परन्तु इसकी अच्छाइयो को बना रखा है। राजनतिक दलो के अभाव म ऐसा अवसर होता कि काग्रेस वह कानून पास नही करती जिसकी राष्ट्रपति आवश्यकता महसूस करता और काग्रेस ऐसा कानून पारित कर देती जिसे राष्ट्रपति क्रियान्वित करने के पक्ष मे ही नही है। शासन-यन्त्र ऐसी स्थिति म बडा ढीला हो जाता और कार्य पालिका व व्यवस्थापिका अलग अलग मुँह फुलाए बठी रहती। राजनतिक दल ही वह माध्यम है जिसके द्वारा

शासन के विभिन्न अंग–कार्यपालिका, न्यायपालिका व व्यवस्थापिका–तथा शासन की विभिन्न स्तर–स्थानीय, राजकीय तथा राष्ट्रीय–एक दूसरे के समीप आते हैं। राजनैतिक-दल इनमें सामंजस्य स्थापित कराते हैं। शासन का कर्मी भाग एक राजनैतिक दल जिसका बहुमत है–द्वारा पारित नीति को लागू करने का प्रयत्न करती रहती है। विशेष रूप से राजनैतिक दलों का यह कार्य तब देखने में आता है जब राष्ट्रपति के दल का ही बहुमत कांग्रेस में हो जाता है। तब ऐसा मालूम होने लगता है कि कार्यपालिका व व्यवस्थापिका के सम्बन्ध एक हो गए हैं जैसे इंगलैण्ड के मंत्री मण्डल और संसद के।

(3) राष्ट्रपति के निर्वाचन को सुलभ बनाने का कार्य—अमरिका में संविधान के उपबन्धों के अनुसार राष्ट्रपति का निर्वाचन मंडल के द्वारा निर्वाचन होता है। निर्वाचन में आवश्यक है कि स्पष्ट बहुमत निर्वाचित होने वाले प्रतिनिधि को प्राप्त हो। यदि राष्ट्रपति पद के उम्मीदवारों में से किसी को भी स्पष्ट बहुमत प्राप्त नहीं होता तो फिर मामला प्रतिनिधि-सभा को सुपुर्द किया जाता है। यह सबसे अधिक मत पाने वाले तीन उम्मीदवारों में से एक को निर्वाचित करती है। यदि अमरिकी दलों की सहायता इस सम्बन्ध में प्राप्त न होती तो राष्ट्रपति का निर्वाचन अधिकतर प्रतिनिधि सभा को ही करना पड़ता। यदि प्रतिनिधि-सभा ही अक्सर इस कार्य को पूरा करती तो संविधान निर्माताओं के द्वारा बनाई गई निर्वाचक मंडल की योजना निरर्थक ही हो जाती। दो राजनैतिक-दलों के परिणाम स्वरूप निर्वाचक मण्डल ही स्पष्ट बहुमत से किसी को राष्ट्रपति निर्वाचित करने में सफल हो जाता है। केवल दो ही उम्मीदवार एक पद के लिए खड़े होते हैं–एक राष्ट्रपति पद के लिए और दो उपराष्ट्रपति पद के लिए। इनमें से एक को स्पष्ट बहुमत मिल जाता है। परिणाम स्वरूप निर्वाचक मण्डल की योजना सफल सिद्ध हो जाती है। यदि राजनैतिक दल नहीं होते तो फिर केवल दो ही नहीं अनेक उम्मीदवार एक पद के लिए खड़े हो जाते।

उपरोक्त सूत्रों के आधार पर हमने अमरिका में राजनैतिक दलों की अमरिकी प्रणाली में भूमिका का अध्ययन किया है। इन कार्यों के अलावा अमरिकी राजनैतिक दलों के द्वारा वे सभी कार्य पूरे किए जाते हैं जो अन्य प्रजातान्त्रिक पद्धतियों में साधारणतः राजनैतिक दलों के द्वारा किए जाते हैं। उनका विस्तृत विवरण आवश्यक नहीं है। फिर भी संक्षिप्त में हम उनका उल्लेख कर देना उचित समझते हैं। राजनैतिक-दल जनता के विभिन्न विचारों तथा हितों की पारस्परिक दूरी को कम करते हैं तथा उन्हें विस्तृत धारा के रूप में एक निश्चित स्वरूप प्रदान करते हैं। इस प्रकार जनता के सम्मुख वे विरोधी कार्य क्रमों की संख्या को कम कर देते हैं। ऐसा करने से निर्वाचन में

खडे होने वाले उम्मीदवारों की संख्या भी कम हो जाती है, जिससे जनता को निर्वाचन करते समय सहूलियत रहती है। राजनतिक दल जनता को राजनतिक शिक्षा देते हैं तथा उसमे राजनतिक जागरूकता पैदा होती है। राजनतिक दलों का तीसरा काम शक्ति का सतुलन स्थापित करने का है। सत्तारूढ दल विरोधी दल की आलोचना से डरता है और सतर्क रहता है। कोई भी कार्य ऐसा नहीं कर पाता जो स्वेच्छाचारिता या अधिनायकत्व की सीमा में रखा जा सके। पारस्परिक विरोध के कारण सन्तुलन बना रहता है। दल अपनी शक्तियों की सीमा को भुला नहीं सकता। राजनतिक-दल अपने को जनता में लोक प्रिय बनाने के लिए बहुत से सामाजिक व मानवीय कार्य भी करते हैं जिससे समाज को लाभ होता है। राजनतिक दलों का एक महत्व पूर्ण पाचवा कार्य सामूहिक व निरंतर उत्तरदायित्व का निर्वाह करना है। राजनतिक दल जनता के प्रति उत्तरदायी होता है। एक दल का कोई सदस्य यदि कोई गलत कार्य करता है तो वह व्यक्तिगत रूप से ही जनता के प्रति उत्तरदायी नहीं है। पूरा दल जनता के प्रति उत्तरदायी है। व्यक्ति को उत्तरदायित्व का इतना ख्याल नहीं रहता जितना दल को। उदाहरण के लिए एक दल का सदस्य भ्रष्टाचारी हो जाता है। वह तो फायदा उठाकर दल से स्तीफा दे सकता है और शेष जीवन को आनन्द में काट सकता है। परन्तु राजनतिक दल ऐसा करने की आशा किसी को नहीं दे सकता क्योंकि उसका उत्तरदायित्व सामूहिक और निरंतर है। उसका प्रत्येक भ्रष्टाचारी सदस्य उसको स्थायी हानि पहुंचाता है। छठा कार्य सरकार और जनता में सम्पर्क स्थापित कराने का है। मरियम के कथनानुसार राजनतिक दल समाज और व्यक्ति के बीच समुचित सम्बन्ध स्थापित कराने का साधन है। एक और कार्य राजनतिक दल का सार्वजनिक नीतियों को निर्धारित करने का तथा सरकारी कर्मचारियों के चुनाव का है। यह सारे कार्य भी अमेरिकी राजनतिक-दल पूरा करते हैं।

अमेरिकी राजनतिक दलों की आलोचना—अमेरिकी राजनतिक दलों की अनेक प्रकार से आलोचना की गई है। राजनतिक दलों की 'स्थानीयवाद' और 'गुरुवाद' की प्रवृत्ति की विशेषतया से आलोचना की गई है। राजनतिक दलों में व्याप्त यह स्थानीयवाद का कारण यह है कि संविधान के अनुसार चुनाव सम्बन्धी कानून बनाने का अधिकार राज्यों को दिया गया है। राजनतिक दल जब प्रारम्भ हुए तो उनका विकास चुनाव कानूनों के कारण राष्ट्रीय धरातल पर न होकर राज्य के तथा स्थानीय इकाइयों के धरातल पर हुआ। विभिन्न पदों के निर्वाचन के समय दलों की रुचि राष्ट्रीय मामलों में न होकर स्थानीय मामलों में रहती है। इस स्थिति का एक स्वाभाविक परिणाम यह होता है कि राष्ट्रीय राजनीति राज्य तथा स्थानीय मामलों पर आधारित हो जाती है। वास्तव में यह स्थिति बड़ी खराब है।

विचार धारा है जिसको वह क्रियाशील करना चाहते हैं। यदि एक चाहता है कि राज्य व्यक्तिवाद को माने तो दूसरा चाहता है कि राज्य समाजवाद के आधार पर नीति निर्धारित करे।

(5) यों तो राजनीतिक-दलों की प्रणाली में ही यह बुराई है कि इसमें स्वार्थी लोग व अवसरवादी लोग राजनीतिक दलों में घुस जाते हैं परन्तु यह बात इंगलैंड के मुकाबले में अमेरिका में अधिक पाई जाती है। कारण इसका यह है कि अमेरिका में आज भी लूट प्रथा (Spoil System) प्रचलित है। लाखों पद ऐसे हैं जो एक राष्ट्रपति अपने मनमाने लोगों को दे सकता है। स्वाभाविक है कि बहुत से लोग तो राजनैतिक-दलों में इन पदों को प्राप्त करने के लिए ही घुस बैठते हैं चाहे उनकी आस्था दल में और किसी आधार पर न भी हो। परन्तु इंगलैंड में क्योंकि लूट प्रथा प्रचलित नहीं है इसलिए वहां स्वार्थी लोगों की ऐसी भरमार दलों में नहीं पाई जाती।

अभ्यास के लिए प्रश्न

1 'निर्माताओं ने जिस पत्थर की उपेक्षा की थी वही पत्थर कोने का मुख्य पत्थर बन गया है।' (मुनरो) अमेरिकी राजनीतिक दलों के प्रसंग में इस कथन की व्याख्या कीजिए।

2 अमेरिकी संवैधानिक व्यवस्था में राजनैतिक दलों की भूमिका का चित्रण कीजिये।

3 "शक्तियों के पृथक्करण के कारण जो घाव हुए थे उनकी मरहम पट्टी राजनतिक-दलों के विकास से हो गई है।' इस कथन की विवेचना करें।

4 इंगलैंड तथा अमरिका की दलीय प्रणाली की तुलनात्मक व्याख्या कीजिये।

5 जनतन्त्रात्मक राज्य में दलीय प्रणाली की उपयोगिता एवं महत्व बताते हुए इंगलैंड तथा अमेरिका की दलीय प्रणाली की तुलना कीजिये।

6 अमेरिकी दलीय प्रणाली की विशेषताएं क्या हैं?

7 'अमेरिकी राजनतिक-दल ऐतिहासिक हैं वर्गीय हैं और असैद्धान्तिक हैं, राष्ट्रीय जीवन में जो सेवा राजनतिक दलों के द्वारा की जाती है वह सार्वजनिक पदाधिकारियों के निर्वाचन की व्यवस्था है।" (ब्रागन) विवेचना कीजिये।

8 अमेरिका के दो मुख्य दलों के ऐतिहासिक विकास का वर्णन कीजिये।

9 अमरिका के दो मुख्य दलों के संगठन और कार्यक्रम का वर्णन कीजिये।

10 'अमेरिकी कार्यपालिका से कांग्रेस का कोई सम्बन्ध नहीं है परन्तु दलीय संगठनों ने इनको मिला दिया है' विवेचना कीजिये।

7

अमेरिका मे राज्य का तथा स्थानीय शासन

राज्य का शासन

अमेरिका एक सघात्मक शासन वाला देश है। सघात्मक शासन वह होता है जो बहुत सी स्वतन्त्र इकाइयो के द्वारा मिलकर स्थापित किया जाता है। सविधान के द्वारा सघ और इकाइयो के अधिकारो का बटवारा कर दिया जाता है। दो प्रकार से सघात्मक शासन की स्थापना होती है। एक तो स्वतन्त्र इकाइयों के द्वारा अधिकार प्रदान करके सघ का निर्माण होता है और दूसरा तरीका सघ निर्माण का यह है कि कोई एक राज्य अपनी पद्धति बदलने के लिए प्रशासकीय-इकाइयों को अधिकार प्रदान कर दे। पहले तरीके का उदाहरण है अमेरिका और दूसरे तरीके के उदाहरण मे हम भारतीय – सघ का नाम ले सकते हैं। पहले तरीके म प्रदत्त अधिकार (Delegated Powers) सघ के पास आते हैं जब कि दूसरे तरीके मे प्रदत्त अधिकार इकाइयो के पास आते हैं। जो अधिकार को प्रदान करते हैं वह अवशिष्ट अधिकारों (Residuary Powers) को अपने पास रख लेते हैं। प्रत्येक स्थिति मे वह शासन अपेक्षाकृत अधिक शक्तिशाली होता है जो अवशिष्ट अधिकारों का स्वामी होता है। अमेरिका में जब तक सघ की स्थापना नही हुई थी तब तक वह सारे राज्य, जिन्होने स्वतन्त्रता-युद्ध प्रारम्भ किया था, एक दूसरे से बिल्कुल स्वतन्त्र थे। एक का दूसरे से कोई मतलब नही था। युद्ध प्रारम्भ करने के लिए उनमे एकता की स्थापना आवश्यक थी। राज्यों ने अपने अधिकारों म से कुछ अधिकार सघ शासन के सुपुर्द कर दिए। यह अधिकार जो सुपुर्द या प्रदान (Delagate) किए गए वह तो बहुत थोडे से थे। शेष सारे अधिकार राज्यों ने अपने पास ही रख लिए। यही कारण है कि अमेरिकी सघ म सम्मिलित राज्यो की स्थिति भारत के राज्यो के मुकाबले में बहुत अच्छी है। जिस समय अमेरिकी सघ का निर्माण हुआ था सन् 1789 म उस समय उसमें केवल 13 राज्य थे। परन्तु धीरे धीरे इन राज्यों की सख्या बढ़ती चली गई और आज यह सख्या 50 तक पहुच गई है।

यह 50 राज्य सघ में सम्मिलित हैं और सघीय सविधान से शासित हैं फिर भी अपने निजी क्षेत्र में यह स्वतन्त्र हैं। सघात्मक शासन का अर्थ ही राज्यों की स्वतन्त्रता तथा राष्ट्रीय एकता का समन्वय है। अमेरिकी सघ म सम्मिलित इन 50 राज्यों के राष्ट्रीय सविधान के अतिरिक्त अपने अलग अलग सविधान हैं। इन सविधानों में इनके स्वय के द्वारा कभी भी सशोधन भी किया जा सकता है। परन्तु एक बधन इनके ऊपर अवश्य है। इनके सविधान में कोई

विशेष हितों का प्रतिनिधित्व या प्रतिक्रियावादी सदनों के मार्ग में बाधा उपस्थित करता है। लेकिन सोवियत संघ में विशिष्टताओं के अनुसार एक द्वितीय सदन का कोई स्थान नहीं जो प्रथम सदन के मार्ग में बाधा पहुँचाए।[1] इस प्रकार सोवियत संघ में द्वितीय सदन की स्थापना का एकमात्र उद्देश्य समस्त राष्ट्रीयताओं को प्रतिनिधित्व प्रदान करना है।

रचना—सर्वोच्च सोवियत के दोनों सदनों का निर्वाचन प्रत्यक्ष रूप से एवं सार्वभौम मताधिकार के आधार पर गुप्त मतदान द्वारा होता है। सोवियत संघ के सभी नागरिक जिनकी आयु १८ वर्ष की हो जो पागल अथवा अपराधी न हों मतदान का अधिकार प्राप्त होता है। इसके अतिरिक्त जिसकी आयु २३ वर्ष की है निर्वाचन में उम्मीदवार के रूप में खड़ा हो सकता है। चुनाव के संबंध में जाति धर्म, लिंग, शिक्षा, सामाजिक स्थिति आदि के आधार पर भेदभाव नहीं किया जाता। सोवियत संघ में जनता के प्रतिनिधि बिना जाति या राजनैतिक इकाई के प्रतिनिधित्व के विचार के जन संख्यानुसार चुने जाते हैं। प्रत्येक ३०० ००० निवासियों को संघीय-परिषद् में एक प्रतिनिधि भेजने का अधिकार है। इसके विपरीत राष्ट्रीय परिषद् का निर्वाचन जनसंख्या के आधार पर न होकर जातियों तथा संघान्तर्गत राज्यों के आधार पर होता है। संविधान की ३५ वीं धारा के अनुसार प्रत्येक संघीय गणराज्य (Union Republic) को २५ प्रतिनिधि, स्वायत्त गणराज्य (Autonomous Republic) को ११ प्रतिनिधि, स्वायत्तशासी क्षेत्र (Autonomous Region) को ५ प्रतिनिधि और राष्ट्रीय क्षेत्र (National Area) को १ प्रतिनिधि चुनने का अधिकार प्राप्त है। इसका अर्थ यह होता है कि जिस संघ गणराज्य में जितनी अधिक अधीनस्थ इकाइयाँ होंगी उतना ही अधिक प्रतिनिधित्व उसे जातीय सोवियत में प्राप्त होगा।

सदस्यता—पश्चिमी देशों के विपरीत सोवियत संघ के दोनों सदनों का

---

the interests of all the peoples of our country in the highest organ of the State power Such structure of the Supreme Soviet of the U S S R facilitates the consolidation of fraternal co-operation and strengthen the bond of friendship between all the Soviet people"

—Stalin

1 A situation, where the second chamber would hold back, hinder law projects of the first chamber can have no place in the Soviet system —Vyshinsky

सख्या लगभग समान रही है। १९३६ के सविधान के अतगत प्रथम सर्वोच्च सावियत का चुनाव १२ दिसम्बर १९३७ को हुआ था—उस समय कुल ११४३ प्रतिनिधि चुने गये थे। दूसरी सर्वोच्च सोवियत का चुनाव फरवरी १९४३ म हुआ। इसम कुल १३३९ प्रतिनिधि चुने गये। तीसरी सर्वोच्च सावियत १९५० म चुनी गई जिसम १३१६ प्रतिनिधि थे। चौथी माच १९५४ म चुनी गई जिसमे १३४७ प्रतिनिधि चुने गये। वतमान सर्वोच्च सावियत जिसका चुनाव १९५८ मे हुआ कुल १३७८ सदस्य चुने गये। इन विभिन्न सोवियतो म दोनो सदनो की सख्या इस प्रकार थी—

सदन के नाम			वष			
	१९३७	१९४०	१९४६	१९५०	१९५४	१९५८
सघ सोवियत	५६९	६७१	६८२	६७८	७०८	७३८
जातीय सावियत	५७४	६५७	६' ७	६३८	६३९	६४०
कुल याग	११४३	१२२८	१३३९	१३१६	१३४७	१३७८

वतमान सोवियत सघ की सोवियत म ४६५ सदस्य श्रमिक और किसान हैं शेष श्रमिक बुद्धिजीवी, जिनम से अधिकतर वज्ञानिक और अथ व्यवस्था क विशेषज्ञ हैं। राष्ट्रीयताओ की सावियत म सघीय गण राज्यो, स्वाधीन गण राज्या स्वाधीन प्रदेशा और राष्ट्रीय जिलो के प्रतिनिधियो की सख्या क्रमश ३७५ १९८ ५० और १० है। सघ की सोवियत और राष्ट्रीय सावियत म महिला सदस्या की सख्या क्रमश १९० और १७६ है। दोना सदनो म साम्यवादी दल के सदस्यो और अधिकारियों की बहुत सख्या है। वतमान सघ की सावियत और राष्ट्रीय सोवियत म दल से बाहर के सदस्यो का प्रतिनिधित्व क्रमश २३ ७% और २४ २% है।

सर्वोच्च सोवियत के सगठन की विशेषताएँ—चुनाव के बाद सर्वोच्च सोवियत क दोना सदनों का प्रथम सत्र होता है। इसका उद्घाटन सबसे अधिक उम्र वाला सदस्य करता है वह उद्घाटन भाषण भी देता है और सदन के सभापति एव उपसभापतियो का चुनाव भी करवाता है। उसके बाद होने वाले सत्रों का उद्घाटन सदनो क सभापति करत हैं। सत्रों म प्राय सभी

४ प्रमाणीकरण समितियाँ (Credentials Commission)—प्रथम अधिवेशन के आरम्भ में प्रत्येक सदन इस प्रकार की एक समिति नियुक्त करता है, जिसमें एक सभापति और कुछ सदस्य होते हैं। ये समितियाँ अपने-अपने सदन के नव निर्वाचित सदस्यों के प्रमाण-पत्रों की परीक्षा करती हैं। इसके अतिरिक्त समय-समय पर आवश्यकतानुसार प्रत्येक सदन उप-समिति या विशेष समिति भी नियुक्त कर सकता है।

५ सर्वोच्च सोवियत के अधिकार (Powers of the Supreme Soviet)—सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत की एक प्रमुख विशेषता यह है *कि वहाँ दोनों सदनों को समान अधिकार प्राप्त हैं और अधिकार के आधार पर* उच्च एवं निम्न सदन में किसी प्रकार का भेदभाव नहीं किया गया है। संसार *के अन्य देशों की स्थिति ऐसी नहीं है। भारत में लोकसभा, इंग्लैण्ड में हाउस* आफ कामन्स और अमरीका में सिनेट अधिक शक्तिशाली हैं। परन्तु सोवियत संघ में आर्थिक सम्बन्धी विधेयक या अन्य विधेयक किसी भी सदन में प्रस्तुत किया जा सकता है, और दोनों सदनों की स्वीकृति पाने पर ही कानून बन सकते हैं। इस प्रकार यह कहा जा सकता है कि वहाँ उच्च और निम्न सदन नहीं हैं।[1]

सर्वोच्च सोवियत के अधिकार अत्यन्त विस्तृत हैं। संविधान की धारा १४ के अन्तर्गत अधिकारों का वर्णन किया गया है। संविधान में स्पष्ट कहा गया है कि सोवियत संघ की विधायी शक्ति केवल सर्वोच्च सोवियत द्वारा प्रयुक्त होगी। अध्ययन की सुविधा के लिये अधिकारों का वर्णन निम्नलिखित शीर्षकों के अन्तर्गत किया जा सकता है—

१ व्यवस्थापिका सम्बन्धी अधिकार—सोवियत संघ में समस्त व्यवस्थापिका सम्बन्धी अधिकार सर्वोच्च सोवियत को प्राप्त हैं। सम्पूर्ण संघ के लिये कानून बनाने का अधिकार सर्वोच्च सोवियत को प्राप्त है। इस प्रकार संघीय महत्व के समस्त विषयों के सम्बन्ध में कानून बनाने के साथ-साथ राष्ट्रीय इकाइयों के कानूनों के ऊपर कानून बनाने का भी उसे अधिकार प्राप्त है। अतः समस्त देश सम्बन्धी विषयों में सर्वोच्च सोवियत द्वारा बनाये गये कानूनों को ही मान्यता एवं प्रधानता दी जाती है। सोवियत संघ में कोई ऐसी शक्ति नहीं है जो सर्वोच्च सोवियत द्वारा निर्मित विधियों का निषेध कर सके। प्रेसीडियम को सर्वोच्च सोवियत के कानूनों की व्याख्या करने का अधिकार प्राप्त है। संविधान की बीसवीं धारा के अन्तर्गत यह स्पष्ट कर दिया गया है

---

1 There is no such thing as an upper and lower [illegible] the U. S. S. R.

कि संघीय और इकाइयों के कानूनों के मध्य यदि विरोध होता है तो संघीय व्यवस्थापिका का कानून ही मान्य होगा।

२ कार्यपालिका सम्बन्धी अधिकार— सोवियत संघ में संसदीय प्रणाली को अपनाया गया है। संसदीय प्रणाली में मन्त्रिमण्डल संसद के प्रति उत्तरदायी रहता है। अतः सोवियत संघ में मन्त्रिपरिषद् सर्वोच्च सोवियत के प्रति उत्तरदायी है। इसके अन्तर्गत सर्वोच्च सोवियत के सदस्य मन्त्रियों से प्रश्न पूछ सकते हैं और सरकार की नीति की आलोचना कर सकते हैं। परन्तु व्यावहारिक स्थिति भिन्न है। सर्वोच्च सोवियत में एक मात्र साम्यवादी दल का बहुमत होता है अतः आलोचना करने का प्रश्न ही नहीं उठता। इसके साथ साथ प्रतिरक्षा परराष्ट्र सम्बन्ध विदेशी व्यापार आर्थिक नियोजन आदि विषयों पर सर्वोच्च सोवियत का नियन्त्रण रहता है। संघ में नये गणतन्त्रों का प्रवेश राज्य सीमा राजकीय ऋण, संघीय महत्व के सभी कृषि सम्बन्धी, औद्योगिक आदि विषयों पर सर्वोच्च सोवियत का नियन्त्रण रहता है। इस प्रकार सर्वोच्च सोवियत को व्यापक विस्तृत कार्यपालिका सम्बन्धी अधिकार प्राप्त हैं।

३ आर्थिक सम्बन्धी अधिकार—सर्वोच्च सोवियत के आर्थिक सम्बन्धी अधिकार भी महत्वपूर्ण हैं। सम्पूर्ण देश के लिये वह बजट तैयार करती है तथा गणराज्यों एवं स्थानीय संस्थाओं के बजटों पर सर्वोच्च सोवियत का नियन्त्रण रहता है। राष्ट्रीय आर्थिक योजनाओं का निर्णय सर्वोच्च सोवियत ही करती है। इसके अतिरिक्त कर यातायात राजकीय सीमा मुद्रा तथा ऋण व्यवस्था शिक्षा सार्वजनिक स्वास्थ्य, विवाह परिवार इत्यादि के मूलभूत सिद्धान्तों को निर्धारित करने का कार्य सर्वोच्च सोवियत का ही है।

४ न्यायपालिका सम्बन्धी अधिकार—इस क्षेत्र में सर्वोच्च सोवियत की स्थिति महत्वपूर्ण है। वहाँ शक्ति पृथक्करण का सिद्धान्त न होने के कारण स्थिति भिन्न है। सर्वोच्च सोवियत ही समस्त उच्च न्यायाधीशों का चयन करती है।

५ सर्वोच्च सोवियत को संविधान में संशोधन करने का अधिकार प्राप्त है। सर्वोच्च सोवियत अपने प्रत्येक सदन में $\frac{2}{3}$ बहुमत से संविधान में कोई भी संशोधन कर सकता है।

६ वैदेशिक मामलों को नियमित एवं नियन्त्रित करने का अधिकार इसे प्राप्त है। सर्वोच्च सोवियत युद्ध तथा शान्ति के प्रश्नों का अन्तिम निर्णय करती है। दूसरे देशों से की जाने वाली सन्धियों की पुष्टि करता है। इसके अतिरिक्त देश की रक्षा के लिये सेना का संगठन करने का अधिकार भी उसे प्राप्त है।

७ सर्वोच्च सावियत को महत्वपूण नियुक्ति सम्बन्धी अधिकार प्राप्त हैं। वह सरकार के महत्वपूण अगो एव पदाधिकारियो का निर्वाचन करती है जसे—प्रसीडियम, मन्त्रिपरिषद् सर्वोच्च न्यायालय, विशेष न्यायालय, प्रोक्यूरेटर जनरल आदि।

८ अन्तिम सर्वोच्च सोवियत को किसी भी प्रश्न की जाँच पडताल तथा आय-व्यय का परीक्षण करने के लिये आयोग नियुक्त करने का अधिकार प्राप्त है। इसके अतिरिक्त इसे सोवियत सघ मे नये गणराज्यो को मिलान तथा गणराज्यो का सीमा मे परिवतन करने का भी अधिकार प्राप्त है।

इस प्रकार सर्वोच्च सोवियत को काफी विस्तत एव महत्वपूर्ण अधिकार प्राप्त हैं। परन्तु व्यवहार मे साम्यवादी दल के कुछ महत्वपूण व्यक्ति जो चाहते हैं वही काय सर्वोच्च सावियत करती है। अत सर्वोच्च सोवियत के अधिकारो का अध्ययन करने पर सिद्धान्त और व्यवहार को अवश्य ध्यान म रखना चाहिए।

प्रेसीडियम

(Presidium)

सर्वोच्च सोवियत के संविधान में प्रेसीडियम की स्थापना एक नवीन शासन पद्धति का प्रतिनिधित्व करती है। प्रेसीडियम एक ऐसी संस्था है जिसकी तुलना संसार के किसी भी राज्य की किसी भी संस्था से नहीं की जा सकती। वास्तव में प्रेसीडियम एक अनुपम संस्था है। संविधान की दृष्टि से प्रेसीडियम सर्वोच्च सोवियत की स्थायी समिति है परन्तु अन्य देशों की संसद की स्थायी समितियों के विपरीत यह उस समय कार्य करती है जब सर्वोच्च सोवियत का अधिवेशन नहीं होता। कार्यव्यवस्था के अनुसार पूंजीवादी देशों में प्रेसीडियम जैसी संस्था नहीं पाई जाती। वहाँ राज्य का प्रधान एक व्यक्ति होता है अर्थात् राष्ट्रपति या राजा आदि।[1] इस प्रकार प्रेसीडियम अपने संगठन, शक्तियों तथा कार्यों की दृष्टि से वास्तव में एक विचित्र संस्था है।

प्रेसीडियम की विचित्रता एवं अनोखेपन के कारण इसके स्वरूप को निश्चित करना कठिन है। स्टालिन के अनुसार प्रेसीडियम 'अध्यक्षमण्डल' (Collective Presidency) संस्था है। इसका यह भी कहना था कि हमारे राज्य का अध्यक्ष एक व्यक्ति न होकर सर्वोच्च सोवियत के सदस्यों का एक समूह है। इसे न तो स्पष्ट रूप से व्यवस्थापिका का अंग माना जा सकता और न ही कार्यपालिका का क्योंकि इसमें दोनों के ही गुण पाये जाते हैं। कुछ सीमा तक यह वह कार्य भी करता है जो अन्य देशों में राष्ट्रपति अथवा सम्राट करते हैं। इस प्रकार इसके स्वरूप को निश्चित करना अत्यन्त कठिन कार्य है। परन्तु वास्तव में यह अपने आप में एक अनोखी संस्था है जो सर्वोच्च सोवियत के अधीन उसके मस्तिष्क के रूप में कार्य करता है। अधिवेशनों के अन्तकाल में सर्वोच्च सोवियत के कार्यों का सम्पादन करने वाली प्रेसीडियम एक स्थायी समिति है। प्रेसीडियम सर्वोच्च सोवियत का स्थानापन्न है जो अपने कार्यों के लिए सर्वोच्च सोवियत के प्रति उत्तरदायी होता है।

---

1 In Capitalist countries there are no organs of state like the Presidium of the Supreme Soviet of the U S S R There, the state is headed by a single person like President King etc' V Karpinsky How the Soviet Union is governed

संगठन—सोवियत संविधान की धारा ४८ के अनुसार सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत अपने संयुक्त अधिवेशन की बैठक में प्रेसीडियम का निर्वाचन करता है। प्रेसीडियम की संख्या समय एवं आवश्यकतानुसार बदलती रहती है। सन १९३६ में इसकी संख्या ३७ थी, तो आज इसकी संख्या ३२ है। इसमें १ अध्यक्ष १५ उपाध्यक्ष, (प्रत्येक संघ गणराज्य से एक), १५ सदस्य और १ सचिव होते हैं। इस प्रकार आज प्रेसीडियम की सदस्य संख्या ३२ है।[1]

कार्यकाल—प्रेसीडियम का कार्यकाल सर्वोच्च सोवियत के समान ४ वर्ष का होता है। परन्तु मुख्य रूप से प्रेसीडियम का कार्यकाल सर्वोच्च सोवियत के कार्यकाल पर निर्भर करता है क्योंकि प्रेसीडियम का निर्माण सर्वोच्च सोवियत के साथ होता है और उसी के साथ विघटन भी। युद्ध की स्थिति संकटकाल आदि के समय सर्वोच्च सोवियत की अवधि बढ़ जाती है इसके साथ-साथ प्रेसीडियम की अवधि भी बढ़ जाती है। उदाहरणार्थ—प्रथम सर्वोच्च सोवियत १९३६ से १९४५ ई० तक बनी रही, इसीलिये प्रथम प्रेसीडियम भी इसी अवधि तक पदारूढ़ रही।

सदस्यता—साधारणतः सर्वोच्च सोवियत के सदस्य ही प्रेसीडियम के सदस्य चुने जाते हैं। इसके अतिरिक्त साम्यवादी दल के प्रमुख नेता और लाल सेना के उच्चपदाधिकारी भी सम्मिलित किये जाते हैं। १९३६ ई० के बाद यह प्रतिबंध लगा दिया गया कि मन्त्रीपरिषद के सदस्य प्रेसीडियम के सदस्य नहीं हो सकते हैं। सर्वप्रथम प्रेसीडियम के अध्यक्ष एम आई कालिनिन (M I Kalinin) थे। इसके बाद एन एम श्वर्निक (M N Shvernik), के वाई वोरोशिलोव (K Y Voroshilov) एल ब्रजनेव (L Brezhnev) प्रेसीडियम के अध्यक्ष बने। आजकल प्रेसीडियम के अध्यक्ष पोडगोरनी (Podgorney) हैं।

अध्यक्ष—प्रेसीडियम का एक अध्यक्ष होता है जिसका चुनाव सर्वोच्च सोवियत करती है। प्रेसीडियम का अध्यक्ष ही सोवियत संघ का अध्यक्ष होता है। अध्यक्ष के कोई विशेषाधिकार नहीं है। उसका महत्व एवं स्थान दूसरे सदस्यों के समान ही होता है। परन्तु देश का राष्ट्रपति होने के कारण उसका महत्व दूसरे सदस्यों की तुलना में बढ़ जाता है। इसके अतिरिक्त प्रेसीडियम का अध्यक्ष कुछ ऐसे कार्य करता है जो पश्चिमी देशों में राज्याध्यक्ष करते हैं। साधारणतः अध्यक्ष राष्ट्रपति होने के नाते प्रेसीडियम के समस्त आदेशों एवं घोषणाओं पर हस्ताक्षर करता है राष्ट्रपति अर्थात अध्यक्ष के हस्ताक्षर

---

1 पहले इसमें ४३ सदस्य होते थे, परन्तु सन १९४६ के पश्चात संविधान संशोधन करके इसकी सदस्य संख्या ३२ कर दी गई है।

होने पर ही सर्वोच्च सोवियत शान्ति विषयक कानून बनाते हैं, अध्यक्ष विदेशी राजदूतों का स्वागत करता है और विदेशी राजदूत अध्यक्ष को ही अपने प्रमाण-पत्र प्रस्तुत करते हैं, दूसरे देशों के प्रधानों से पत्र-व्यवहार करना और सम्मानपूर्ण उपाधियाँ वितरित करने का कार्य अध्यक्ष ही करता है।

इस प्रकार प्रेसीडियम का अध्यक्ष उन कार्यों को करता है जो अन्य देशों में सम्राट या राष्ट्रपति करते हैं। प्रेसीडियम के सभी निर्णय सामूहिक रूप से किये जाते हैं। परन्तु प्रेसीडियम के अध्यक्ष की स्थिति केवल मर्यादित है और उसे अन्य देशों के अध्यक्षों के समान अधिकार प्राप्त नहीं होते। इस संबंध में कार्टर महोदय का कथन सत्य है कि 'प्रेसीडियम के अध्यक्ष का पद शोभास्पद दृष्टि से अधिक और अधिकारों की दृष्टि से कम महत्व का है।'

प्रेसीडियम के अधिकार और कार्य—संविधान की धारा ४९ में प्रेसीडियम के अधिकारों का वर्णन किया गया है। इनका अध्ययन करने से सिद्ध होता है कि प्रेसीडियम को कितने विस्तृत अधिकार प्राप्त हैं। अध्ययन की सुविधा के लिये प्रेसीडियम के अधिकारों को निम्न ३ भागों में बाँटा जा सकता है —

१ कार्यपालिका सम्बन्धी अधिकार
२ व्यवस्थापिका सम्बन्धी अधिकार
३ न्यायपालिका सम्बन्धी अधिकार

१ कार्यपालिका सम्बन्धी अधिकार—

प्रेसीडियम एक सामूहिक अध्यक्ष है। रूस के प्रधान के रूप में प्रेसीडियम को अनेक कार्यपालिका सम्बन्धी अधिकार प्राप्त हैं।

१ सर्वोच्च सोवियत के अधिवेशनों को बुलाना,

२ आज्ञप्तियाँ जारी करना

३ सर्वोच्च सोवियत के दोनों सदनों में मतभेद होने पर उन्हें भंग करके नये चुनाव की आज्ञा देना

४ रूस में नागरिकों को सम्मानसूचक पदक, उपाधियाँ आदि प्रदान करना,

५ क्षमादान करने का अधिकार,

६ विदेशों में राजदूतों एवं अन्य प्रतिनिधियों की नियुक्ति करना तथा विदेशी राजदूतों का प्रमाणपत्र स्वीकार करने का अधिकार,

७ प्रेसीडियम का मन्त्रि-परिषद् पर पूर्ण नियन्त्रण रहता है। वह सेनाओं के संचालन मण्डल की नियुक्ति तथा पदच्युत करने का अधिकार रखता है। राज्य की रक्षा एवं शान्ति बनाये रखने के लिये वह सैनिक कानून लागू कर सकता है।

८ अन्य देशो से सधि करने एव अस्वीकृत करने का अधिकार। इस प्रकार सिद्ध होता है कि प्रेसीडियम के कार्यपालिका सबधी अधिकार काफी विस्तृत हैं।

२ व्यवस्थापिका सबधी अधिकार

प्रेसीडियम के व्यवस्थापिका सबधी अधिकार भी काफी विस्तृत हैं।

१ सवप्रथम सर्वोच्च सोवियत के अधिवेशन वर्ष में अत्यन्त अल्प काल (१५ से २०) दिन के लिये होते हैं। इतने दिनो म समस्त कार्यों को पूण करना असम्भव होता है। अत शेष दिनो मे प्रेसीडियम को आज्ञाप्तियाँ तथा आदेश जारी करने का अधिकार प्राप्त है। इन आज्ञाप्तियों का महत्व कानून के समान ही होता है। परन्तु यह आवश्यक है कि सर्वोच्च सोवियत अपने अगले अधिवेशन म प्रेसीडियम के कार्यों का पुष्टिकरण कर दे। यह केवल एक औपचारिक काय है।

२ द्वितीय सर्वोच्च सोवियत के अधिवेशनो के अन्तर्काल मे म त्री परिषद् के सदस्य सामूहिक तथा व्यक्तिगत रूप से प्रेसीडियम के प्रति ही उत्तरदायी रहते हैं।

३ प्रेसीडियम स्वय या किसी सघ गणराज्य की माँग पर सर्वोच्च सोवियत का विशेष अधिवेशन बुला सकती है।

४ सर्वोच्च सोवियत के अधिवेशनो को बुलाने का अधिकार प्रेसीडियम को प्राप्त है। इसके अतिरिक्त यदि सर्वोच्च सोवियत के दोनो सदनो मे मतभेद उत्पन्न हो जाय तो प्रेसीडियम को दोनो सदनों को भग करके २ माह के भीतर नये चुनाव कराने का अधिकार प्राप्त है।

५ प्रेसीडियम स्वय या किसी गणराज्य की माँग पर किसी भी विषय पर जनमत सग्रह (Referendum) करा सकता है।

६ कोई भी विधि बिना प्रेसीडियम के अध्यक्ष के हस्ताक्षर के बिना विधेयक का रूप धारण नही कर सकती। इस प्रकार प्रेसीडियम को विधायी सम्बन्धी अधिकार भी प्राप्त हैं।

३ न्याय सबधी अधिकार

प्रेसीडियम को न्याय सम्बन्धी अधिकार भी प्राप्त हैं।

१ प्रेसीडियम को सोवियत सघ म सविधान का सरक्षक माना जाता है। इस दृष्टि से सविधान की रक्षा करने का अधिकार प्रेसीडियम को प्राप्त है। इसके अतिरिक्त सविधान का अन्तिम व्याख्याता प्रेसीडियम ही है। यह काय सर्वोच्च सोवियत को नहा दिया गया है।

२ प्रेसीडियम को क्षमा प्रदान करने का अधिकार प्राप्त है।

३ इसका यह काय है कि सविधान के विरुद्ध जो निणय लिए जाते हों

८ कायाविन विधियों की व्याख्या करने का अन्तिम निर्णय प्रेसीडियम को प्राप्त है। इस प्रकार प्रेसीडियम को कुछ महत्त्वपूर्ण न्याय सम्बन्धी अधिकार भी प्राप्त हैं।

प्रेसीडियम के उपर्युक्त अधिकारों का अध्ययन करने से यह सिद्ध होता है कि इसकी शक्तियाँ और अधिकार व्यापक हैं। कार्यों के रूप में वह उन समस्त कार्यों को करता है जिन्हें अन्य देशों में देश का अध्यक्ष करता है। सोवियत संघ में इसके अधिकार वास्तविक हैं। जैसा कि संविधान की धारा ४९ में कहा गया है कि "प्रेसीडियम राज्य शक्ति का सर्वोच्च अंग है।" इस सम्बन्ध में डा० फाइनर ने प्रेसीडियम को "वास्तविक एवं कानूनी रूप से सोवियत संघ की सतत सरकार कहा है।"[1] प्रेसीडियम की वास्तविक स्थिति के सम्बन्ध में ओग और जिंक ने कहा है "प्रेसीडियम सरकार के कार्यों का प्रबन्ध करने में अपनी जननी अर्थात् सर्वोच्च सोवियत की अपेक्षा अधिक क्रियाशील रहा है।"[2] किन्तु जैसा कि विदित है कि सोवियत संघ एक दल का राज्य है (साम्यवादी दल) इसलिए जो निर्णय साम्यवादी दल के होते हैं वही प्रेसीडियम के निर्णय होते हैं। प्रेसीडियम के सदस्य साम्यवादी दल के प्रमुख व्यक्ति होते हैं। इस प्रकार वास्तविक दृष्टि से प्रेसीडियम का महत्व कम हो जाता है। परन्तु इस सम्बन्ध में दो मत नहीं हो सकते कि प्रेसीडियम संसार के लिए एक अनोखी संस्था है।

---

1 Presidium is the continuous Government of the Soviet Union in fact as well as in law — Dr Finer

2 The record shows that the Presidium has taken a more active role in handling the work of Government than its parent body the Supreme Council — Ogg & Zink

अध्याय ८

सोवियत कार्यपालिका मन्त्री परिषद

(Soviet Executive The council of Ministers)

प्रेसीडियम एव सर्वोच्च सावियत सघ की कायपालिका भी एक अनुपम और अद्वितीय सस्था है। प्रसीडियम के हात हुये भी वास्तविक काय पालिका आर प्रशासकीय अग मन्त्री परिषद ही है। सोवियत शासन व्यवस्था का सबसे प्रमुख केन्द्र मत्री परिषद है। सविधान की धारा ६४ मे स्पष्ट रूप से कहा गया है कि ' सोवियत सरकार तथा सोवियत सघ की राज्य सत्ता का सर्वोच्च कायपालिका और प्रशासकीय अग मत्री-परिषद है।"[1] पहले मन्त्री परिषद को जन-कमिसार परिषद या सोवनारकम (Council of people's Commissars or Sovnarkom), कहते थे लेकिन १६ मार्च १६४६ ई० मे इसका नाम बदलकर मत्री परिषद रख दिया गया। इस व्यवस्था के द्वारा प्रथम बार सोवियत शासन प्रणाली के विधायी एव प्रशासकीय अगो मे भेद किया गया और यह निश्चित किया गया कि सावियत सघ सघ गणराज्यो तथा स्वायत्त गणराज्यो की विधायी शक्तिया क्रमश उनकी सर्वोच्च सोवियतो मे निहित होगी। इसके साथ इन तीनो धरातल पर कायपालिका सबधी शक्तियों के प्रयोग के लिये मन्त्री-परिषद की व्यवस्था की गई है। इस प्रकार सन १६४६ के बाद यह निश्चित हुआ कि सोवियत सघ की विधायी शक्ति का सर्वोच्च अग सर्वोच्च सोवियत है और प्रशासकीय शक्ति का सोवियत सघ की मत्री-परिषद।

मन्त्री परिषद का सगठन—मत्री परिषद का सगठन बहुत कुछ इगलड की मत्री-परिषद स मिलता है। जसा कि विदित है कि सर्वोच्च सोवियत, सावियत सघ का सर्वोच्च अग है, इसलिये मत्री-परिषद की नियुक्ति सर्वोच्च सोवियत ही करती है। प्रधान मन्त्री के समान यहा भी मत्री-परिषद का सभापति होता है जो मत्री-परिषद के सदस्यो को चुनता है त्यागपत्र लेता है, या उन्हें एक विभाग स दूसरे विभाग म स्थानान्तरण करता है। इस प्रकार सर्वोच्च सोवियत अपने दोना सदनो के सयुक्त अधिवेशन म मत्री परिषद का निर्वाचन करती है। पहले प्रधानमत्री की नियुक्ति की जाती है और बाद म उसकी परामश स अन्य मन्त्रियो की। यदि सर्वोच्च सोवियत अधिवेशन मे न हो तो

1 The highest executive and administrative organ of the state power of the U S S P is the council of Ministers of the U S S R Art 64

प्रेसीडियम मंत्रियों की नियुक्ति या पदच्युति करती है। परन्तु इसके लिए सर्वोच्च सोवियत का समर्थन प्राप्त करना आवश्यक है।

मार्च १९४६ में सर्वोच्च सोवियत के प्रथम अधिवेशन में मंत्री-परिषद की रचना इस प्रकार की गई थी—

'भूतपूर्व मंत्री-परिषद के प्रधानमंत्री स्टालिन ने एक लिखित वक्तव्य दोनों सदनों की संयुक्त बैठक के सभापति के समक्ष प्रस्तुत किया जिसमें यह कहा गया था कि सरकार समझती है कि उसका कार्य समाप्त हो गया है तथा वह अपनी सब शक्तियाँ सर्वोच्च सोवियत को अर्पित करती है। सभापति ने यह वक्तव्य सभा के समक्ष रखा। तब एक प्रतिनिधि ने उठकर कहा कि सर्वोच्च सोवियत को भूतपूर्व मंत्री-परिषद में पूर्ण विश्वास है और इस बारे में एक मत है। इस वक्तव्य का किसी ने विरोध नहीं किया। तब सर्वोच्च सोवियत ने सरकार के वक्तव्य को स्वीकार करते हुए स्टालिन को एक नवीन सरकार निर्माण करने का आदेश दिया। सदनों की दूसरी संयुक्त बैठक में सभापति ने स्टालिन द्वारा प्रस्तावित नवीन सदस्यों की सूची पढ़कर सुनाया। इस सूची पर किसी ने विरोध प्रकट नहीं किया। तब स्टालिन द्वारा मंत्री परिषद के संगठन पर मतदान हुआ और उसे सर्वसम्मति से स्वीकार कर लिया गया। इस प्रकार मंत्री-परिषद का निर्माण हुआ और स्टालिन मंत्री-परिषद के प्रधान बने।[1]

उपर्युक्त वर्णन से सिद्ध होता है कि सर्वोच्च सोवियत की नियुक्ति किस प्रकार होती है। परन्तु व्यावहारिक स्थिति भिन्न है। वास्तव में मंत्री परिषद के सदस्य पार्टी संचालक मण्डल द्वारा चुने जाते हैं। प्रेसीडियम ही यह निश्चित करता है कि कौन व्यक्ति मंत्री-परिषद के सदस्य होंगे। सर्वोच्च सोवियत तो केवल अनुमोदन का कार्य करता है।

संविधान की धारा ७० के अनुसार सोवियत मंत्री-परिषद के निम्न सदस्य होते हैं—

१ अध्यक्ष (प्रधानमंत्री) (Chairman)

२ प्रथम उपाध्यक्ष (First Deputy Chairman)

३ अन्य उपाध्यक्ष (Deputy Chairman)

४ सोवियत संघ के मंत्रीगण (The U S S P Ministers)

५ मंत्री-परिषद की विभिन्न समितियों के अध्यक्ष, जैसे–राजकीय योजना समिति, राष्ट्रीय अर्थव्यवस्था की सामग्री तथा यंत्र प्रदायिनी समिति, राष्ट्रीय अर्थव्यवस्था में अधिकतम कुशलता प्रदान करने के लिए समिति निर्माण समिति तथा कला समिति।

---

1 V Karpinsky How the Soviet Union is governed p 53

अन्य देशों की भाँति सोवियत मन्त्रिपरिषद् के सदस्यों की संख्या में सदा परिवर्तन होता रहता है। १९३६ में ३२, १९४७ में ५९, १९५० में ५१ १९५२ में ६९ सदस्य थे। सन् १९५५ में कुल ५९ सदस्य थे।

कार्यकाल—संविधान में मन्त्रिपरिषद् के कार्यकाल का कहीं स्पष्ट वर्णन नहीं किया गया है। साधारणतः मन्त्रिपरिषद् का कार्यकाल सर्वोच्च-सोवियत के कार्यकाल पर निर्भर करता है। सर्वोच्च सोवियत का कार्यकाल ४ वर्ष का होता है अतः मन्त्रिपरिषद् का कार्यकाल भी ४ वर्ष का होता है। परन्तु यदि सर्वोच्च सोवियत ४ वर्ष के पूर्व भंग हो जाय तो मन्त्रिपरिषद् भी भंग हो जायेगी। इसके अतिरिक्त सर्वोच्च सोवियत कभी भी मन्त्रिपरिषद् को भंग कर सकती है।

अध्यक्ष—सोवियत संघ में मन्त्रिपरिषद् के अध्यक्ष का पद बड़े महत्व का है। यद्यपि मन्त्रिपरिषद् के अध्यक्ष को सोवियत संघ में प्रधान मन्त्री नहीं कहा जाता है परन्तु अन्य देशों में उसे प्रधानमन्त्री ही कहा जाता है। अध्यक्ष देश के शासन का प्रधान संचालक तथा शासक होता है। अध्यक्ष साधारणतः साम्यवादी दल का प्रथम सचिव या प्रभावशाली नेता होता है। इस कारण उसकी स्थिति अत्याधिक दृढ़ एवं प्रभावशाली होती है। वह प्रायः एक अधिनायक हो जाता है तथा समस्त शासन व्यवस्था का केन्द्र बिन्दु बन जाता है। इस सम्बन्ध में स्टालिन तथा ख़ुश्चेव का नाम विशेष रूप से उल्लेखनीय है। दोनों साम्यवादी दल के महासचिव तथा प्रधानमन्त्री थे। सिडनी तथा वेब ने कहा है कि 'स्टालिन का प्रबल प्रभाव उसके साम्यवादी दल के महासचिव होने के कारण था।'[1] इससे यह सिद्ध होता है कि सोवियत संघ के प्रधानमन्त्री का पद इसलिये महत्वपूर्ण और प्रभावशाली होता है कि वह साम्यवादी दल का एक प्रभावशाली नेता होता है। आज तक लेनिन, स्टालिन, मॉलेन्कोव मोलोतोव बुलगानिन तथा ख़ुश्चेव प्रधानमन्त्री हो चुके हैं। आजकल सोवियत संघ की मन्त्रिपरिषद् के अध्यक्ष (प्रधानमन्त्री) कोसीगिन हैं। अध्यक्ष मन्त्रिपरिषद् की बैठकों की अध्यक्षता करता है। वह उसके निर्णयों व अध्यादेशों पर हस्ताक्षर करता है। इसके अतिरिक्त अध्यक्ष मन्त्रिपरिषद् के कार्य का निर्देशन करता है मन्त्रियों के निर्णयों को रद्द कर सकता है।

इस प्रकार टाउस्टर के शब्दों में 'मन्त्रिमण्डल के अध्यक्ष का पद सर्वाधिक महत्व का है तथा सोवियत राजनीति में अत्यन्त प्रभावशाली है।'[2]

---

1 'The office by which Stalin earns his livelihood and owes his free dominant influence is that of the General Secretary of the Communist Party" — Webbs

२ Julian Towster—Political Power in U S S R p 285

उपाध्यक्ष—अध्यक्ष के अतिरिक्त दूसरा महत्वपूर्ण पद उपाध्यक्ष का होता है। उपाध्यक्षों की संख्या निश्चित नहीं होती वह समय समय पर बदलती रहती है। प्राय उपाध्यक्षों की संख्या १२ के लगभग रहती है। उपाध्यक्षों और अध्यक्ष से मिल कर आन्तरिक मन्त्रिपरिषद् बनाया जाता है, जो नीति निर्माण तथा विविध मन्त्रालयों के कार्यों में सामञ्जस्य स्थापित करता है।

मन्त्रालय (Ministeries)—सोवियत संघ की मन्त्रिपरिषद में दो प्रकार के मन्त्री होते हैं। प्रथम अखिल संघीय मन्त्री (All Union Ministers) और द्वितीय संघीय गणराज्यों के मन्त्री (Union Republic Ministers)। अखिल संघीय मन्त्रालय उन विषयों का प्रशासन करते हैं, जो पूर्णरूप से संघ सरकार के क्षेत्राधिकार में आते हैं। ये मन्त्रालय अपने-अपने विभागों का कार्य सम्पूर्ण सोवियत संघ में सम्पन्न कराते हैं। संघीय गणराज्यों के मन्त्री उन विषयों का प्रबन्ध करते हैं जो संघीय शासन और संघ गणराज्यों के सम्मिलित अधिकार क्षेत्र में आते हैं। इनका प्रमुख कार्य केन्द्रीय सरकार एवं गणराज्यों की सरकार के बीच सम्पर्क बनाये रख कर उनके कार्यों में सामञ्जस्य बनाये रखना होता है। इस समय मन्त्रिपरिषद् में ३० अखिल संघीय मन्त्रालय और २१ संघीय गणराज्य मन्त्रालय हैं। किन्तु इनकी संख्या में प्राय परिवर्तन होते रहते हैं। सोवियत संविधान की धारा ७७ और ७८ में अखिल संघ और संघ-गणराज्यों के मन्त्रालयों को प्रमाणित किया गया है। अखिल संघ के मन्त्रालय निम्नलिखित हैं—

१ वायुयान उद्योग विभाग
२ मोटर और ट्रैक्टर उद्योग विभाग
३ विदेशी व्यापार विभाग
४ जहाजी बेड़ा विभाग
५ युद्ध सामग्री विभाग
६ भौमिकी भूमापन विभाग,
७ खाद्य सामग्री और सामग्री अधिकरण विभाग
८ कृषि भण्डार विभाग
९ यन्त्र और औजार निर्माण उद्योग विभाग,
१० लोहा और इस्पात उद्योग विभाग,
११ सामुद्रिक व्यापार विभाग,
१२ तेल उद्योग विभाग,
१३ साधारण साधन उद्योग विभाग,
१४ रेल यातायात विभाग,

१५ नदी-नौका परिवहन विभाग,
१६ यातायात विभाग,
१७ कृषि यत्र उद्योग विभाग,
१८ यत्र उपकरण उद्योग विभाग,
१९ नगर विकास विभाग,
२० निर्माण और सड़क निर्माण यत्र उद्योग विभाग,
२१ यत्र निर्माण सम्बन्धी उद्योग विभाग
२२ जहाज उद्योग विभाग
२३ परिवहन यत्र उद्योग विभाग,
२४ श्रम विभाग,
२५ भारी उद्योग निर्माण विभाग,
२६ भारी मशीन निर्माण उद्योग विभाग,
२७ कोयला उद्योग विभाग,
२८ रसायन विज्ञान उद्योग विभाग,
२९ विद्युत-उपकरण उद्योग विभाग,
३० विद्युत शक्ति सबंधी विभाग।

सविधान की धारा ७८ के अनुसार सघ गणराज्यों के निम्नलिखित मन्त्रालय हैं—

१ गृह विभाग,
२ युद्ध विभाग,
३ उच्च शिक्षा विभाग,
४ राजकीय नियत्रण विभाग,
५ राजकीय सुरक्षा विभाग
६ सावजनिक स्वास्थ्य विभाग,
७ वित्त विभाग
८ चलचित्रण विभाग,
९ लघु उद्योग विभाग,
१० वन विभाग
११ लकड़ी और कागज उद्योग विभाग
१२ मांस और दूध उद्योग विभाग,
१३ खाद्य पदार्थ उद्योग विभाग
१४ भवन निर्माण उद्योग विभाग
१५ मछली उद्योग विभाग
१६ कृषि विभाग
१७ राजकीय कृषि फार्म विभाग,

१८ व्यापार विभाग,
१९ वित्त विभाग,
२० कपास उत्पादन विभाग और
२१ न्याय विभाग।

१ मन्त्रिपरिषद् की समितियाँ—सोवियत संघ में मन्त्रिपरिषद् की सहायता के लिये अनेक समितियों परिषदों और आयोगों का गठन किया गया है। जैसे कला, रेडियो, शारीरिक व्यायाम और औद्योगिक समस्याओं एवं सुरक्षा के लिये समितियों का निर्माण किया गया है। धार्मिक सम्प्रदायों सम्बन्धित धर्म से सम्बन्धी बातों के लिये परिषदों का निर्माण किया गया है। इसके अतिरिक्त मन्त्रिपरिषद् की सहायता के लिये ८ सहायक आयोगों का निर्माण किया गया है। (१) आर्थिक आयोग यह मन्त्रिपरिषद् की स्थाई संस्था है। मन्त्रिपरिषद् का अध्यक्ष इसका अध्यक्ष होता है और मन्त्रिपरिषद् के ६ उपाध्यक्ष इसके सदस्य होते हैं। यह आर्थिक तथा समाजवादी पुनर्निर्माण सम्बन्धी कार्यों को करती है।

२ राजकीय नियोजन आयोग—इसमें अर्थ सम्बन्धी बातों के जानने वाले विशेषज्ञ होते हैं। इसका कार्य आर्थिक व्यवस्था का अध्ययन करके अल्पकालीन योजनाओं को तैयार करना है।

३ प्रशासकीय आयोग—इसका कार्य मन्त्रिपरिषद् की बैठकों एवं दैनिक कार्यों का संचालन करना है। इसके अतिरिक्त कुछ कम महत्व वाले मामलों में प्रारम्भिक निर्णय करते हैं तथा मन्त्रिपरिषद् के निर्णयों को शीघ्रता से लागू करने का प्रयत्न करते हैं। चौथा कार्यालय होता है।

कार्यकाल एवं कार्य विधि—मन्त्रिपरिषद् का कार्यकाल सर्वोच्च सोवियत के कार्यकाल पर निर्भर करता है क्योंकि सर्वोच्च सोवियत अपने प्रथम संयुक्त अधिवेशन में एक नये मन्त्रिपरिषद् का निर्माण करती है। सर्वोच्च सोवियत का कार्यकाल ४ वर्ष का होता है अतः मन्त्रिपरिषद् का कार्यकाल भी ४ वर्ष का होता है। यदि सर्वोच्च सोवियत ४ वर्ष के पूर्व ही भंग हो जाती है तो मन्त्रिपरिषद् भी भंग हो जाती है। इसके अतिरिक्त मन्त्रिपरिषद् को सर्वोच्च सोवियत कभी भी भंग कर सकती है। इस प्रकार मन्त्रिपरिषद् अपने जीवन मरण के लिये पूर्णरूप से सर्वोच्च सोवियत पर निर्भर है। जहाँ तक कार्य विधि का सम्बन्ध है मन्त्रिपरिषद् ही दैनिक कार्यों का संचालन करती है। इसकी बैठक सप्ताह में कई बार होती है। बैठकों में कम से कम आधे सदस्यों की उपस्थिति अनिवार्य है। मन्त्रिपरिषद् की बैठकों में अन्य लोगों को भी आमन्त्रित किया जा सकता है और प्रभावशाली नेता बैठकों में हिस्सा लेते हैं। परन्तु मत देने का अधिकार केवल सदस्यों को ही प्राप्त

होता है, आमन्त्रित लोगों को नहीं। मन्त्रिपरिषद् की कार्यवाही गुप्त रखी जाती है।

मन्त्रियों की स्थिति—मन्त्रिपरिषद् की स्थिति प्रजातान्त्रिक देशों के मन्त्री-परिषद् से भिन्न होती है। सोवियत विचारधारा के अनुसार मन्त्री जन सेवक हैं, वह लेनिन का शिष्य है, स्टालिन का सहायक तथा दल के सर्वोच्च नेता का सहायक है। मन्त्री अपने कार्यों के लिये सम्पूर्ण मन्त्रिपरिषद् और सर्वोच्च सोवियत के प्रति उत्तरदायी होता है। वह अपने विभाग सम्बन्धी कार्यों का संचालन करता है। सोवियत संघ में मन्त्री पश्चिमी देशों के मन्त्रियों के समान राजनीतिज्ञ नहीं होते परन्तु अपने कार्यों में कुशल होते हैं। इसका कारण है कि मन्त्री अपने कार्यों के जानकार होते हैं। अन्त में मन्त्रिपरिषद् का अध्यक्ष और प्रथम उपाध्यक्ष प्रेसीडियम और दल के भी सदस्य होते हैं।

मन्त्रिपरिषद् की विशेषतायें—सोवियत संघ की मन्त्रिपरिषद् को पूर्णरूप से समझने के लिए उसकी विशेषताओं का जानना आवश्यक है। सोवियत मन्त्रिपरिषद् में कुछ विशेषतायें ऐसी हैं जो उसे भारत तथा इंगलैण्ड की मन्त्रिपरिषद् से पृथक करती हैं। मन्त्रिपरिषद् की निम्न विशेषतायें हैं—

१ सोवियत मन्त्रिपरिषद् की स्थिति भारत एवं इंगलैण्ड से भिन्न है। भारत एवं इंगलैण्ड में नाम मात्र का प्रधान होता है, जिसे राष्ट्रपति या सम्राट कहते हैं। शासन का समस्त कार्य उसी के नाम पर किया जाता है। लेकिन वास्तविक कार्य मन्त्रिपरिषद् के द्वारा किया जाता है। सोवियत शासन व्यवस्था में ऐसा नहीं है।

२ सोवियत शासन प्रणाली में मन्त्रिपरिषद् के अध्यक्ष के वह अधिकार नहीं होते जो पाश्चात्य संसदात्मक प्रणालियों में प्रधान मन्त्री के होते हैं। उसे जो भी गौरव एवं सम्मान प्राप्त होता है वह साम्यवादी दल में प्रभावशाली व्यक्ति होने के कारण।

३ प्रजातान्त्रिक देशों में मन्त्रिमण्डल का निर्माण देश के वैधानिक शासक के द्वारा होता है लेकिन सोवियत संघ में इस कार्य को व्यवहार में प्रेसीडियम ही करती है।

४ सोवियत मन्त्रिपरिषद् में दो प्रकार के मन्त्रालय होते हैं—अखिल संघीय और संघ गणराज्यीय मन्त्रालय। ऐसा किसी अन्य देश में नहीं पाया जाता है।

५ सोवियत संघ एक दलीय राज्य है। इसलिए वहाँ की संसद में विरोधी दल होने का प्रश्न ही नहीं उठता।

६ सोवियत शासन प्रणाली में मन्त्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व की जो स्थिति है वह पश्चिमी देशों की प्रणालियों से भिन्न है। वास्तव में संघ में जो मन्त्रि[illegible] उत्तरदायित्व है वह [illegible] है व्यवहार में नहीं।

के अध्यक्ष होते हैं और व्यवस्थापिका के सदस्यों से पूछे गये प्रश्नों का उत्तर देना आवश्यक होता है। इससे यह सिद्ध होता है कि सोवियत मन्त्रिपरिषद् सैद्धान्तिक दृष्टि से अन्य संसदीय प्रणाली वाले देशों जैसी ही है। परन्तु हम उसके व्यावहारिक पक्ष का अध्ययन करते हैं तो स्थिति कुछ और ही दिखाई पड़ती है। सोवियत संघ में मन्त्रिपरिषद् का वह महत्त्व नहीं है जो भारत और इंगलैण्ड में है। मन्त्री उतने स्वतन्त्र नहीं होते जितने कि इंगलैण्ड और भारत में होते हैं। वास्तव में मन्त्रिपरिषद् पर साम्यवादी दल का नियन्त्रण होता है। अतः साम्यवादी दल के निर्णय के अनुसार ही मन्त्रिपरिषद् कार्य करती है। मन्त्रिपरिषद् के अध्यक्ष और उपाध्यक्ष साम्यवादी दल की केन्द्रीय समिति के सदस्य होते हैं। अतः उनकी स्थिति यह होती है कि वे स्वयं प्रेसीडियम और सर्वोच्च सोवियत पर नियन्त्रण रखते हैं। वहाँ सामूहिक उत्तरदायित्व जैसी कोई वस्तु नहीं है। एक ही दल होने के कारण प्रेसीडियम, सर्वोच्च सोवियत और मन्त्रिपरिषद् में एक ही दल के सदस्य होते हैं। अतः आपस में विरोध का प्रश्न ही नहीं उठता। इस प्रकार मन्त्रिपरिषद् की स्थिति इंगलैण्ड के समान नहीं है। वहाँ साम्यवादी दल का ही प्रभाव रहता है। इस सम्बन्ध में ओग और जिंक का कथन सत्य है कि "केवल औपचारिक दृष्टि से ही मन्त्रिपरिषद् एक सर्वोच्च कार्यकारिणी मानी जा सकती है। वस्तुतः पोलिट ब्यूरो के रहते उसे वह स्थान प्राप्त नहीं हो सकता।"[1]

---

1 Ogg and Zink—Modern Foreign Governments.

अध्याय ६

सोवियत न्यायपालिका

(The Soviet Judiciary)

सोवियत सघ मे पृथक्करण सिद्धा त के आधार पर काय नही होता है। इसलिये सोवियत यायिक पद्धति अ य देशो की यायिक पद्धतियों से अनेक महत्वपूण बातो म भिन्न है। सोवियत सघ मे यायपालिका शासन का एक पृथक अग नही समझा जाता, बल्कि यह अ य प्रशासकीय विभागों के समान राज्य का नियमित प्रशासकीय ढाँचे का केवल एक अग मात्र है। मुनरो के श दो मे 'सोवियत सघ मे यायपालिका सामान्य प्रशासन का एक अग है।'[1] साधारणत याय का अथ कानूनो का निष्पक्ष होना है। कानून सब के लिए समान होते हैं और उनका राज्य के आर्थिक, सामाजिक और राजनीतिक ढाचे से कोई सम्ब ध नही होता है। परन्तु साम्यवादी विधि की मा यता इससे भिन्न है। साम्यवादियो की कानून के रूप से सम्ब धित मा यता उनकी राज्य के रूप म सम्ब धित मा यता पर आधारित है। साम्यवादी नेताओं की प्रारम्भ से ही यह मा यता रही है कि पूँजीवादी देशो म कानून बुजआ वग के हितो का सरक्षण करता है अत साम्यवादी व्यवस्था म कानून का उद्देश्य श्रमिको के हितो का सरक्षण करना तथा समाजवादी व्यवस्था को शक्तिशाली बनाना होता है। इसलिये यायपालिका को राज्य के लक्ष्यो की प्राप्ति का एक सहायक अग माना गया है। जसा कि विशिस्की ने कहा है यायालय किसी भी काल म शासक वग का प्रमुख रक्षक है।"[2] इस प्रकार रिचकोव के अनुसार 'बुजआ वग पर सवहारा वग की अभूतपूव विजय की रक्षा करने तथा समाजवादी निर्माण को सुदृढ करने के काय मे सोवियत यायपालिका श्रमिक वग के अधिनायकत्व का एक तेज और महत्वपूण अस्त्र है।'

सोवियत न्याय व्यवस्था के उद्देश्य (Aims of Soviet Judicial system)—सोवियत याय व्यवस्था का अध्ययन करने के पूव उसके उद्देश्यो को जानना अत्य त आवश्यक है क्योकि सोवियत याय यवस्था पाश्चात्य देशो की याय-व्यवस्था से मौलिक रूप म भिन्न है। १६ अगस्त १६३८ को सोवि

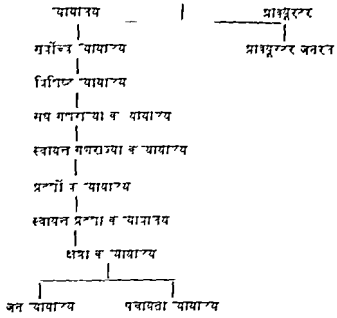
1 "The Judiciary in Russia is a part of the regular administration" W B Munro

2 "Judiciary plays a tremendous role as a fighting organ for the guarding of the class which is dominant in the given stage" Vyshinsky

किया गया है। इसके द्वारा सबसे ऊपर एक सर्वोच्च न्यायालय स्थित है जिसका समस्त अधीनस्थ न्यायालयों पर नियंत्रण है। न्यायपालिका के संगठन में सर्वोच्च न्यायालय सबसे उच्च स्थान पर होता है। सबसे निम्न स्थान पर जन-न्यायालयों होते हैं। इन दोनों के मध्य में संघ गणराज्यों तथा स्वायत्त गणराज्यों के न्यायालय और प्रदेशों, क्षेत्रों तथा स्वायत्त क्षेत्रों के न्यायालय स्थित हैं। इनके अतिरिक्त कुछ विशिष्ट न्यायालय भी होते हैं। अध्ययन की सुविधा के लिए न्याय व्यवस्था को निम्न चार्ट द्वारा आसानी से समझा जा सकता है—

न्याय व्यवस्था का संगठन

न्यायालय
- सर्वोच्च न्यायालय
- विशिष्ट न्यायालय
- संघ गणराज्यों के न्यायालय
- स्वायत्त गणराज्यों के न्यायालय
- प्रदेशों के न्यायालय
- स्वायत्त प्रदेशों के न्यायालय
- क्षेत्रों के न्यायालय
  - जन न्यायालय
  - पंचायती न्यायालय

प्राक्यूरेटर
- प्राक्यूरेटर जनरल

१ सर्वोच्च न्यायालय (The Supreme Court of the U S S R)—सोवियत न्याय व्यवस्था में सर्वोच्च न्यायालय सबसे ऊपर होता है। सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों को ५ वर्ष के लिए सर्वोच्च सोवियत के संयुक्त अधिवेशन में चुना जाता है। न्यायाधीशों की नियुक्ति के लिए कोई कानूनी योग्यता आवश्यक नहीं है। किन्तु साम्यवादी विधिवेत्ता ही न्यायाधीश के पद पर नियुक्त किये जाते हैं। सर्वोच्च न्यायाधीशों को ५ वर्ष के पूर्व भी निकाला जा सकता है यदि सर्वोच्च सोवियत की सम्मति से महान्यायवादी (Procurator General) ने [illegible]

अमरिका म महाभियोग द्वारा तथा भारत म ससद की प्रायना पर राष्ट्रपति द्वारा न्यायाधीशो को पदच्युत किया जा मकता है।

सविधान म न्यायाधीशो की सख्या निश्चित नही की गई है। सख्या में परिवतन होता रहता है। १६३८ म न्यायाधीशो की सख्या ४५ थी, १६४६ म ६८। वतमान काल म सर्वोच्च न्यायालय म एक अध्यक्ष, एक उपाध्यक्ष, ६८ न्यायाधीश, २५ सहायक न्यायाधीश तथा अनक जन निर्णायक होते हैं। इस प्रकार ससार के अय किसी भी सर्वोच्च न्यायालय मे न्यायाधीशो की सख्या इतनी अधिक नही होती।

काय सचालन के लिये सर्वोच्च न्यायालय के ५ विभाग हैं —

१ फौजदारी (Cr minal)

२ दीवानी (Civil)

३ सनिक (Military)

४ रल्वे (Railway)

५ जल यातायात (Water Transport)

प्रत्येक विभाग को प्रारम्भिक तथा अपीलीय अधिकार प्राप्त होते हैं।

अधिकार—सर्वोच्च न्यायालय को निम्नलिखित अधिकार प्राप्त हैं—

१ सर्वोच्च न्यायालय को प्रारम्भिक एव अपीलाय अधिकार दिये गये हैं। सघ गणराज्यो के सर्वोच्च न्यायालयो के निणयो के विरुद्ध इस न्यायालय म अपील की जाती है।

२ देश के अधीनस्थ न्यायालयो के निणयो पर पुनविचार करने का अधिकार प्राप्त है।

३ देश के अधीनस्थ न्यायालयो की काय पद्धति एव न्याय व्यवस्था का पयवेक्षण एव नियत्रण करन का अधिकार प्राप्त है।

४ सघ गणराज्यों की सुविधा के लिये सघीय कानूनो की व्यवस्था करने का अधिकार प्राप्त है।

५ इसके अतिरिक्त न्याय व्यवस्था के सम्बध मे देश के न्यायालयों के आचरण को नियमित करने के लिये आदेश प्रसारित करने का उत्तरदायित्व सर्वोच्च न्यायालय का है।

६ सर्वोच्च न्यायालय सघ गणराज्यो क पारस्परिक विवादो से सम्बधित मुकदमों का निणय करता है। उच्चकोटि के सरकारी कमचारी तथा सनिक अधिकारियो के विरुद्ध आरोपो की जाँच करना और उन्ह दण्ड देने का काय इसी का है।

७ सोवियत सघ की समाजवादी व्यवस्था का सरक्षण करना इसी का कार्य है।

U S S P)—सोवियत संघ में महान्यायवादी का पद बहुत महत्वपूर्ण है। सामान्य रूप में इसकी तुलना भारत तथा अन्य देशों के महान्यायवादियों से की जा सकती है परन्तु वास्तव में सोवियत संघ में उनका पद अत्यन्त महत्वपूर्ण है और उसकी तुलना गैर साम्यवादी देशों में किसी अन्य पद से नहीं की जा सकता। जहाँ तक कानूनों के लागू करने का प्रश्न है महान्यायवादी का पद सर्वोच्च न्यायालय से भी अधिक महत्वपूर्ण है। इसका उद्देश्य इसके अधिकारियों और नागरिकों द्वारा कानून के पालन का निरीक्षण करना है।

महान्यायवादी की नियुक्ति सर्वोच्च सोवियत द्वारा ७ वर्ष के लिये की जाती है। इसके अतिरिक्त प्रत्येक गणराज्य, स्वतन्त्री गणराज्य, स्वतन्त्री क्षेत्र तथा राष्ट्रीय क्षेत्रों में भी एक-एक न्यायवादी होता है जिसकी नियुक्ति ५ वर्ष के लिए महान्यायवादी द्वारा की जाती है। इस प्रकार केन्द्र में उसे प्रोक्यूरेटर जनरल या महान्यायवादी कहा जाता है और उससे नीचे के स्तरों पर उसे प्रोक्यूरेटर या न्यायवादी कहा जाता है। इस सम्बन्ध में ध्यान देने की बात है कि न्यायवादियों के विषय में न्यायाधीशों जैसा निर्वाचन की व्यवस्था नहीं है, बल्कि नियुक्ति की व्यवस्था है। सब नियुक्तियों पर केन्द्रीय महान्यायवादी का नियन्त्रण रहता है। इस सम्बन्ध में टाउस्टर ने ठीक ही कहा है कि "महान्यायवादी का पद पूर्णतया केन्द्रीकृत तथा एक व्यक्ति द्वारा संचालित है।"[1] अधिकार संविधान के अनुसार 'सोवियत समाजवादी संघ के सब मन्त्रियों के उनके अधीनस्थ संस्थाओं एवं कर्मचारियों व नागरिकों द्वारा कानून का पूर्ण पालन कराने का पर्यवेक्षण सम्बन्धी सर्वोच्च शक्ति सामान्यतः सोवियत संघ के महान्यायवादी में निहित है।'[2] उसे किसी भी राजकीय अंग अथवा कर्मचारी के अवैध निर्णय के विरुद्ध अपील करने का अधिकार है। वह फौजदारी मामलों, उनसे सम्बन्धित परिस्थितियों तथा संस्थाओं की अधिकार सीमा पर नियन्त्रण रखता है। वह न्यायालयों के निर्णयों की वैधानिकता की परीक्षण कर उनके विरुद्ध अपील कर सकता है। उसे यह भी अधिकार है कि कानून भंग करने

---

1 The office of the Procurator General is highly centralised and operates on the principle of one man management Julian Towster—Political Power in U S S R P 308

2 The Supreme supervisory powers to ensure the strict observance of law by all ministers & institutions subordinated to them as well as by officials & citizens of the U S S P (Art 113 of the U S S R Constitution)

वाले किसी भी नागरिक अथवा सरकारी कर्मचारी को गिरफ्तार किये जाने का आदेश जारी कर सके। इसके अतिरिक्त वह संघ में सर्वोच्च न्यायालय की सम्पूर्ण बैठक में भाग ले सकता है। इस प्रकार सोवियत संघ के महान्यायवादी के कार्य बहुत महत्वपूर्ण हैं और उसका पद सोवियत संघ के प्रशासन और न्याय की प्रक्रिया को पूरी तरह से प्रभावित करता है। इस संबंध में विशिन्सकी ने ठीक ही कहा है कि "सोवियत महान्यायवादी अधिकारी समाजवादी कानूनी व्यवस्था का संरक्षक है, साम्यवादी दल तथा सोवियत सत्ता का नेता तथा समाजवाद का अग्रणी है।'

साम्यवादी दल

(The Communist Party)

आधुनिक युग म राजनीतिक दलों का अत्यन्त महत्त्वपूर्ण स्थान है। वास्तव म शासन सचालन का काय राजनीतिक दल ही करते हैं। यह बात प्रजातत्र और अधिनायकतत्र दोनों रूपों के लिये लागू होती है। परन्तु अधिनायकतत्र में दल ही शासक का रूप धारण कर लेते हैं और प्रजातत्र की तुलना म अधिनायकतत्र दलों म दल का महत्व और भी अधिक होता है। सोवियत सघ म एक राजनीतिक दल है—साम्यवादी दल। साम्यवादी दल जनता के लिये प्रेरक आत्मा, नेता एव निर्णायक है। स्टालिन ने सन १९३६ के सविधान को प्रस्तुत करते समय कहा था कि 'सर्वहारा वग का अधिनायकतत्र वस्तुत उसके उस अगुआ दल का अधिनायकतत्र है जो सर्वहारा वर्ग का मार्ग दर्शन करने वाली शक्ति है।"[1] सविधान की धारा १२६ के अनुसार "सोवियत सघ के साम्यवादी दल म सबसे चुस्त तथा राजनैतिक दृष्टि से जागरूक मजदूर और परिश्रम करने वाले वर्गों के लोग एकत्रित होते हैं। यह समाजवादी व्यवस्था को दृढ करने म मजदूरों के सघर्ष का सेनानी है और जनता तथा राज्य के समस्त सगठनों का नेतृत्व करने वाला दल है।"[2] इस प्रकार साम्यवादी दल राज्य की शक्ति का अन्तिम स्रोत है। अन्त म स्टालिन के शब्दों म 'दल यह बात खुले रूप म स्वीकार करता है कि वह सरकार का मार्ग-दर्शन करता है एव उसे सामान्य निर्देश देता है और इस कारण राज्य की

---

1 The dictatorship of the Proletariat is substantially the dictatorship of its Vanguard, the dictatorship of the party as the force which guides the proletariat" Stalin

2 'The most active and politically conscious citizens in the ranks of the working class working peasants, working intelligentsia voluntarily unite in the Communist party of the Soviet Union which is the vanguard of the working people in their struggle to build Communist society is the leading core of all organization of the working people both public and state' (Art 126 of the U S S R Constitution

सर्वोच्च मार्ग-प्रदर्शक शक्ति है।"[1] संक्षेप में साम्यवादी दल के महत्व को निम्न प्रकार से समझाया जा सकता है।

१ साम्यवादी दल ने लेनिन के नेतृत्व में १९१७ की अक्टूबर क्रान्ति के द्वारा जारशाही को समाप्त करके सर्वहारा वर्ग की तानाशाही की स्थापना की। इस प्रकार साम्यवादी दल समाजवादी क्रान्ति का जन्मदाता और रक्षक है।

२ सोवियत संघ में साम्यवादी दल जनता के लिये एक आदर्श नेता तथा शिक्षक है। दल ने पूँजीवाद को समाप्त किया है और समाजवादी लक्ष्यों की पूर्ति हेतु सदैव प्रयत्नशील रहा है।

३ साम्यवादी दल जनता का एक मात्र राजनीतिक संगठन है। सभी कार्यशील तथा राजनीतिक चेतनायुक्त नागरिक साम्यवादी दल के रूप में ही संगठित होंगे। इस प्रकार साम्यवादी दल सभी राजकीय या सार्वजनिक संस्थाओं का मूल केन्द्र है।

४ संविधान के अनुसार साम्यवादी दल सर्वहारा वर्ग का पथ प्रदर्शक है। "यदि दल को पृथक कर दिया जाय तो सोवियत संघ में सर्वहारा वर्ग के अधिनायकतन्त्र का अस्तित्व ही शेष न रहेगा।"[2]

५ साम्यवादी दल मार्क्सवाद तथा लेनिनवाद के सिद्धान्तों पर आधारित है और दल इन सिद्धान्तों का प्रचार करता है।

६ साम्यवादी दल नेताओं और जनता के बीच एक सम्पर्क कड़ी के रूप में कार्य करता है। सरकार की नीतियों को जनता तक पहुँचाने का कार्य साम्यवादी दल ही करता है।

७ सोवियत साम्यवादी दल देश का वास्तविक शासक है। स्टालिन के अनुसार 'दल सरकार का पथ प्रदर्शन करता है।"[3] यद्यपि सोवियत में कार्यपालिका, व्यवस्थापिका और न्यायपालिका की व्यवस्था की गई है परन्तु

---

1 The Party openly admits that it guides & gives general directions to the Government and that it is the supreme guiding energy in the state" J Stalin The problem of Leninism p 38

2 "Where the party is to be aside there could in fact be no dictatorship of the proletariat in Russia " Lenin

3 'Party guides & gives general directions to the Government ' Stalin

७ अन्तिम विशेषता है साम्यवादी दल का सामाजिक संगठन। आजकल साम्यवादी दल में श्रमिक वर्ग की संख्या घट रही है और बुद्धिजीवी वर्ग के सदस्यों की संख्या बढ़ रही है। इस प्रकार दल में प्रशिक्षित, व्यावसायिक, बुद्धिजीवियों एवं स्त्रियों की संख्या बढ़ता जा रही है।

दल का संगठन (Party organization)—सोवियत साम्यवादी दल का संगठन पिरामिड के समान है जिसके आधार पर प्रारम्भिक दल उपकरण हैं और शीर्ष पर दल की केन्द्रीय समिति की प्रेसीडियम है। साम्यवादी दल के प्रमुख अंग निम्न हैं—

१ प्रारम्भिक दल उपकरण (Primary Party organs)—यह दल के सबसे निम्नतम संगठन हैं जिन्हें पहले सेल कहते थे। सुनगा के शब्दों में प्रारम्भिक दल उपकरण दल के आधार-स्थान हैं। इनकी स्थापना मिलों, कारखानों, उद्योग संस्थाओं, सैनिक संगठनों और विश्वविद्यालयों में होती है। प्रत्येक प्रारम्भिक दल उपकरण में कम से कम ३ स्थायी सदस्य होते हैं। इस समय सोवियत संघ में कुल ० ००० प्रारम्भिक दल उपकरण हैं। ये दल के निर्णयों तथा नीतियों का प्रचार करते हैं, दल में नये सदस्यों की भर्ती करके शिक्षित करते हैं तथा दल के कार्यक्रमों को सम्पन्न करने के लिए सहयोग देते हैं।

२ उच्चतर दल उपकरण—(Higher Party organs)—इसमें प्रथम नगर एवं जिलों की दल समितियाँ आती हैं। इन समितियों में प्रारम्भिक दल उपकरणों के प्रतिनिधि चुन कर भेजे जाते हैं। ये समितियाँ अपने अधिकार क्षेत्र में स्थित प्रारम्भिक दल उपकरणों का निरीक्षण करती हैं। इस समय सोवियत संघ में लगभग ५५० नगरों की और ८९०० जिलों की दल समितियाँ हैं। इसके बाद प्रादेशिक, प्रान्तीय तथा संघ गणराज्यिक दल संगठन होते हैं। प्रत्येक स्तर पर सम्मेलन या कार्यकारिणी समिति तथा मंत्रियों की व्यवस्था है। उच्चस्तर संगठन निम्न स्तर संगठन के कार्यों का निरीक्षण करते हैं तथा आदेश देते हैं।

३ अखिल संघीय कांग्रेस (All Union Congress)—यह दल का सर्वोच्च संगठन है। विभिन्न गणराज्यों के संगठन सर्व-संघीय कांग्रेस के लिए प्रतिनिधि चुनते हैं। इसका अधिवेशन प्रायः ४ वर्षों में एक बार लगभग १ दिन के लिए होता है। लगभग १ ०० सदस्य निर्वाचित किये जाते हैं। दल की सर्वोच्च संस्था होने के कारण यह दल की मूल नीति का निर्धारण करती है। अखिल संघीय कांग्रेस के अन्तर्गत निम्नलिखित समितियाँ कार्य करती हैं—

(अ) केन्द्रीय समिति (Central Committee)—यह सिद्धान्त में दल का सबसे शक्तिशाली और नीति निर्धारित करने वाला अंग है। इसमें १३३

पूर्ण सदस्य और १२२ उम्मीदवार सदस्य होते हैं। इसके सदस्यों का चुनाव अखिल संघीय कांग्रेस ही करती है और इनमें सभी महत्वपूर्ण व प्रभावशाली साम्यवादी नेता सम्मिलित होते हैं। वर्ष में दो बार इसकी बैठक होती है। यह समिति सभी महत्वपूर्ण प्रश्नों पर निर्णय लेती है।

(ब) प्रेसीडियम (Presidium)—इसे सन १९५२ के पूर्व पॉलिट ब्यूरो कहते थे। केन्द्रीय समिति अपने कार्य का निर्देशन करने के लिये एक प्रेसीडियम संगठित करती है। दलीय संगठन का यह अंग केन्द्रीय समिति का पूर्ण कार्य करता है। साम्यवादी दल के प्रभावशाली व्यक्ति ही उसके सदस्य होते हैं। उनका शासन पर प्रत्यक्ष प्रभाव एवं अधिकार रहता है, क्योंकि वे शासन के उच्च पदों पर भी आसीन रहते हैं। वास्तव में प्रेसीडियम ही नीति निर्धारित करती है और देश के राजनैतिक, सामाजिक तथा आर्थिक क्षेत्रों में व्यापक प्रभाव रखता है। सन १९६० में निर्वाचित प्रेसीडियम में १४ सदस्य और १० उम्मीदवार थे।

(स) सचिवालय (Secretariat)—यह दल की वास्तविक कार्यपालिका है। इसकी नियुक्ति केन्द्रीय समिति द्वारा होती है। इसमें चार सचिव और एक महासचिव होता है। महासचिव दल का वास्तविक शासक होता है, और प्रायः देश का प्रधान मंत्री भी होता है। इस सम्बन्ध में स्टालिन और ख्रुश्चेव के नाम उल्लेखनीय हैं। वर्तमान समय में एल० ब्रेजनेव साम्यवादी दल के महासचिव हैं।

(द) दलीय नियंत्रण समिति (The Committee of Party Control)—इसका चुनाव केन्द्रीय समिति करती है। यह दल के सदस्यों व उम्मीदवारों का अनुशासनात्मक दृष्टि से निरीक्षण करती है, दल विरोधियों के विरुद्ध अभियोग चलाती है, प्रादेशिक एवं गणराज्यों की केन्द्रीय समितियों द्वारा निकाले गये सदस्यों की अपीलों की जाँच करती है और गणतन्त्रीय प्रादेशिक सर्वोच्च संगठन के प्रतिनिधियों को नियुक्त करने का कार्य करती है।

साम्यवादी दल के सहायक संगठन

१ नवयुवक संघ (The Comsomol)—यह साम्यवादी दल का सहायक अंग होता है। यह नवयुवक वर्ग का संगठन है। इसमें १४ वर्ष और २६ वर्ष तक के आयु वाले युवक एवं युवतियाँ सदस्य होते हैं। इसकी सदस्यता लगभग २ करोड़ है। इस संगठन का उद्देश्य सोवियत नवयुवकों में साम्यवाद के प्रति रुचि उत्पन्न करना और देश के प्रति श्रद्धा उत्पन्न करना है जिससे आगे चलकर कट्टर साम्यवादी बन सकें।

२ पायनियर संघ (Young Pioneer)—यह किशोर बालक एवं बालिकाओं का संघ है। इसमें १० वर्ष से १६ वर्ष वाले बालक एवं बालिकायें

परतन्त्रता नहीं है इसलिये इस समाज में ही वास्तविक स्वतन्त्रता समानता व बन्धुत्व की भावना है। इस दृष्टि से सोवियत संघ पश्चिमी राज्यों के समाज से कहीं अधिक प्रजातान्त्रिक है।

२ सोवियत संघ में अल्पसंख्यक वर्गों के साथ समानता का व्यवहार किया जाता है। १९३६ के संविधान के अनुसार जाति धर्म आदि के आधार पर किसी प्रकार का भेदभाव नहीं किया जायेगा। सबको राजनैतिक एवं आर्थिक अधिकार प्राप्त हैं। मतदान का प्रणाली गुप्त रखी गई है। सन् १९३६ में संविधान के प्रारम्भ पर बोलते हुए स्टालिन ने कहा था कि नये संविधान में पूर्णरूपेण प्रजातन्त्रवाद है क्योंकि उसने बिना किसी प्रकार के भेदभाव तथा प्रतिबन्ध के सभी नागरिकों को समान राजनैतिक अधिकार दिये गये हैं। अधिकारी निर्वाचित होते हैं और प्रत्यावर्तन का भी अधिकार है।

३ यदि प्रजातन्त्र का अर्थ शासन में हिस्सा देना है तो इस दृष्टि से सोवियत संघ अन्य देशों से पीछे नहीं है। इस सम्बन्ध में लेनिन ने यह दावा किया था कि सोवियत संघ में प्रत्येक स्त्री शासन तन्त्र चलाना सीखेगी। यहाँ सोवियत में हर व्यक्ति शासन नीति रखता है। इसमें समस्त जनता भाग लेता है अतः देश की पूरी शक्ति जनता में ही निहित है। विन्सकी के शब्दों में 'हमारे देश में शक्ति वस्तुतः मजदूरों के हाथ में है। राज्य के कार्यों को वस्तुतः वे ही करते हैं।' इस सम्बन्ध में यह कहा जा सकता है कि देश में जनमत के अनुसार शासन होता है।

४ आर्थिक दृष्टि से भी सोवियत संघ में प्रजातन्त्र है। जहाँ तक आर्थिक प्रजातन्त्र का प्रश्न है सोवियत संघ में सबसे अधिक आर्थिक समानता है। वहाँ पश्चिमी देशों के समान पूँजीपति वर्ग नहीं है अतः शोषित वर्ग नहीं है। इसके अतिरिक्त सम्पूर्ण सम्पत्ति पर राज्य का नियंत्रण होता है। इस प्रकार वहाँ गरीब अमीर नहीं है। मार्क्स के अनुसार 'उत्पादन के साधनों पर जनता के पूर्ण नियंत्रण के बिना प्रजातन्त्र निरर्थक है।' यह बात सोवियत संघ में पाई जाती है।

५ सोवियत संविधान में संसदीय प्रणाली मंत्रिपरिषद् और संघीय राज्य की व्यवस्था है। इस प्रकार यह सिद्ध होता है कि सोवियत संघ में राजनैतिक, आर्थिक और सामाजिक प्रजातन्त्र की स्थापना हो चुकी है।

(२) प्रजातन्त्र के विपक्ष में तर्क

१ आलोचकों की मान्यता है कि सोवियत संघ में नागरिकों को राजनैतिक स्वतन्त्रता प्राप्त नहीं है। यद्यपि संविधान में मूल अधिकारों का वर्णन किया गया है परन्तु व्यवहार में वहाँ के लोगों को भाषण विचार

व्यक्त करने और प्रेस की स्वतन्त्रता नहीं है। नागरिक निश्चित और स्वतन्त्रता पूर्वक अपने विचार व्यक्त नहीं कर सकते। सरकार की नीति की आलोचना नहीं कर सकते। वहाँ समस्त अखबारों पर सरकार का नियन्त्रण है। अत सरकार जो चाहती है वही समाचार अखबारों में प्रकाशित होते हैं। इस प्रकार यह सत्य है कि व्यावहारिक दृष्टि से नागरिकों को राजनीतिक स्वतन्त्रता प्राप्त नहीं है।

२ सोवियत संघ में एक दल की व्यवस्था की गई है, अत वहाँ दूसरे दल की स्थापना असम्भव है। प्रजातन्त्र की सफलता के लिये कम से कम दो दलों का होना अनिवार्य है। इस दल का शासन पर पूर्ण नियन्त्रण रहता है। दल के महत्वपूर्ण व्यक्ति शासन के विभिन्न पदों पर आसीन रहते हैं। अत वहाँ के लोगों को अपने राजनीतिक विचारों को व्यक्त करने का अवसर नहीं मिलता। सबको बाध्य होकर साम्यवादी दल का समर्थन करना पड़ता है। इस प्रकार वहाँ एक दल की तानाशाही है, जो प्रजातन्त्र के सिद्धान्त के विपरीत है।

३ सोवियत संघ केन्द्रीकरण के सिद्धान्त के आधार पर कार्य करता है। इसका तात्पर्य यह है कि राजनैतिक एवं आर्थिक साधनों पर सरकार का पूर्ण नियन्त्रण रहता है। देश की आर्थिक व्यवस्था का सचालन एवं निर्देशन केन्द्र से होता है। नागरिकों के व्यक्तिगत आर्थिक अधिकार कोई नहीं हैं। यद्यपि सरकार की शक्ति कई शासनांगों में बँटी हुई है परन्तु वास्तव में साम्यवादी दल में ही समस्त शक्तियाँ निहित हैं। दल ही शासन का निर्देशन करता है। वास्तव में दल का महासचिव ही शासन का प्रधान होता है। इस प्रकार देश की समस्त शक्ति कुछ व्यक्तियों में केन्द्रित रहती है।

४ सोवियत संघ में संसद की व्यवस्था की गई है, जो देश की सबसे उच्च संस्था है। उसके हाथ में देश की अन्तिम शक्ति है। इसके प्रतिनिधि जनता द्वारा चुने जाते हैं। परन्तु व्यवहार में इसमें जनता के सच्चे प्रतिनिधि नहीं आते। चुनाव एक दिखावा मात्र है। फाइनर ने इसे 'जन प्रदर्शन तथा 'भ्रम' कहा है। सर्वोच्च सोवियत में केवल साम्यवादी दल के प्रतिनिधि चुन कर आते हैं। वही प्रतिनिधि चुन कर आते हैं जिन्हें साम्यवादी दल के नेता चाहते हैं। इस प्रकार मत का कोई महत्व नहीं रह जाता। इसके अतिरिक्त विधियों का निर्माण भी वास्तव में साम्यवादी दल के द्वारा ही होता है। सोवियत शासन जनता के प्रति उत्तरदायी नहीं रहता और न ही उस पर जनता का नियन्त्रण रहता है।

उपरोक्त पक्ष एवं विपक्ष के तर्कों का अध्ययन करने के पश्चात् यह कहा जा सकता है कि सोवियत संघ में पश्चिमी देशों के समान प्रजातन्त्र नहीं है। परन्तु इसका तात्पर्य यह नहीं होता कि सोवियत संघ में प्रजातन्त्र नहीं है। वहाँ राजनैतिक स्वतन्त्रता का अभाव अवश्य है परन्तु इसके साथ साथ

सामाजिक और आर्थिक समानता भी है। निष्कर्ष में यह कहा जा सकता है कि वहाँ परम्परागत प्रजातन्त्र नहीं है परन्तु वहाँ प्रजातान्त्रिक राज्य है जो अपने प्रकार का नवीन प्रजातन्त्र है जो श्रमिक वर्ग की तानाशाही के नाम पर काम कर रहा है। सोवियत संघ में राजनीतिक प्रणाली लोकतान्त्रिक केन्द्रीयकरण है। इसी कारण टाउस्टर ने कहा है कि 'रूस का समाजवादी सोवियत संघ एक कठोर अधिनायकतन्त्र है यद्यपि उसके कुछ लक्षण स्पष्ट लोकतन्त्रीय हैं, जो लोकतान्त्रिक केन्द्रीयकरण' नामक सिद्धान्त के अनुसार क्रियान्वित होते हैं।[1] संक्षेप में स्टालिन का यह कथन अत्यन्त सत्य है "सोवियत राज्य एक नये प्रकार और उच्चकोटि का प्रजातान्त्रिक राज्य है।"[2] यह सत्य है कि सोवियत संघ में एक नये प्रकार का प्रजातन्त्र है जिसमें सर्वहारा वर्ग की तानाशाही है।

---

1 'The U S S R is a strict dictatorship with a number of democratically earmarked features operating on a principle delegated as democratic centralism' T Julian

2 The Soviet State is a State democratic after a new fashion—a democracy of a higher type"

मुख्य प्रश्न

१ सावियत सघ व मविधान के अध्ययन का क्या महत्व है ?

२ सोवियत सघ का सविधान समाजवाद पर आधारित है। इस कथन को समझाइये।

३ सोवियत सघ के सविधान की प्रमुख विशेषताओं का वणन कीजिये।

४ सोवियत मविधान मे नागरिकों के अधिकारों और कत्तयों का वणन कीजिये।

५ इस कथन की समीक्षा कीजिये कि सोवियत सघ एक सघात्मक राज्य है जिसका भुकाव एकात्मकता की ओर है।

६ सावियत सघवाद की विशेषताओ का वणन कीजिये।

७ सर्वोच्च सावियत के सगठन, रचना तथा अधिकारो का वणन कीजिये।

८ सर्वोच्च सावियत तथा ब्रिटिश ससद की सवधानिक स्थिति का तुलनात्मक विवेचन कीजिये।

९ सर्वोच्च सोवियत म कानून किस प्रकार पास होता है ? समझाइये।

१० सोवियत सविधान म मन्त्रिपरिषद् के सगठन, शक्तियों एव कार्यों की व्याख्या कीजिये।

११ सोवियत मन्त्रिपरिषद् की विशेषताओं की विवेचना कीजिये।

१२ यह कथन कहाँ तक सत्य है कि सोवियत सघ म ससदीय शासन है ?

१३ सोवियत मन्त्रिपरिषद् का निर्माण किस प्रकार होता है ?

१४ प्रेसीडियम के सगठन एव अधिकारो का वणन कीजिये।

१५ "प्रसीडियम एक अनोखी सस्था है।" समझाइये।

१६ प्रेसीडियम का सोवियत सघ म क्या स्थान है ? उसका मन्त्रिपरिषद् से क्या सबध है ?

१७ सावियत न्यायपालिका के उद्देश्य एव सगठन का उल्लेख कीजिये।

१८ सावियत न्याय व्यवस्था की विशषताओं का वणन कीजिय ।

१९ सावियत सघ म न्यायपालिका स्वतन्त्र नहीं है । इस कथन की समीक्षा कीजिय ।

२० सावियत न्यायालयों के सगठन तथा अधिकारों का वणन कीजिय ।

२१ सावियत सघ के महान्यायवादी की शक्तियों तथा स्थिति की समीक्षा कीजिय ।

२२ सावियत साम्यवादी दल के लक्ष्य तथा सगठन का विवरण दीजिये ।

२३ सावियत साम्यवादी दल के महत्व पर एक आलोचनात्मक निबन्ध लिखिय ।

२४ क्या सावियत सविधान प्रजातान्त्रिक है ? समझाइये ।

२५ 'सर्वहारा अधिनायकत्व सर्वोच्च कोटि का प्रजातन्त्र है।" विवेचना कीजिये ।

स्विटजरलैंड
का
संविधान

अध्याय १

स्विटजरलैंड का संवैधानिक विकास

स्विटजरलैंड

स्थिति—स्विटजरलैंड यूरोप का एक छोटा-सा देश है। यह यूरोप के लगभग मध्य में स्थित है। इसके चारों ओर बड़े बड़े देश हैं। इसके उत्तर में जर्मनी पश्चिम में फ्रांस दक्षिण में इटली और पूर्व में आस्ट्रिया नामक देश हैं। इन देशों में आस्ट्रिया सबसे छोटा देश है किन्तु वह भी स्विटजरलैंड का लगभग दुगना है।

प्राकृतिक अवस्था—स्विटजरलैंड को घाटियों का देश कहा जाता है। इसे प्राकृतिक दृष्टि से तीन भागों में बाँटा जा सकता है—(१) जूरा, (२) पठारी भाग और (३) आल्प्स का क्षेत्र। जूरा का पहाड़ चूने के पत्थर की चट्टानों वाला पहाड़ है। पठारी भाग में अनेक प्राकृतिक घाटियाँ हैं जो इस देश की सुन्दरता में अभिवृद्धि करती हैं। स्विटजरलैंड की सीमा का कोई भी भाग समुद्र से मिला हुआ नहीं है। इस देश की भूमि उपजाऊ नहीं है। साथ ही अत्यावश्यक कच्चे माल की दृष्टि से भी यह देश निर्धन है। यहाँ खनिजों का भी अभाव है किन्तु इस देश का जलवायु बड़ा स्वास्थ्यवर्द्धक है।

इस देश की २४ प्रतिशत भूमि ऐसी है जिस पर कुछ भी पैदा नहीं हो सकता। इस भूमि में पहाड़ी चट्टानें झील और ग्लेशियर हैं। लगभग २३ प्रतिशत भूमि पर वन हैं। इसी प्रकार लगभग २३ प्रतिशत भूमि में घास के मैदान हैं। स्विटजरलैंड के घास के सुन्दर मैदानों की शोभा का वर्णन करते हुए हैजलिट ने इसे ताजा तैयार किया हुआ गोल्फ का मैदान कहा है। शेष ३० प्रतिशत भूमि ही ऐसी है जिसे कृषि के काम में लाया जा सकता है। इस भूमि में पैदा होने वाली फसलें इतनी थोड़ी होती हैं कि इससे स्विटजरलैंड की कुल जनसंख्या के ⅓ भाग का काम भी मुश्किल से चल सकता है।

स्विटजरलैंड का कुल क्षेत्रफल १५९४१ वर्ग मील है जो कि पश्चिमी बंगाल के क्षेत्रफल के आधे से भी कम है। इसकी जनसंख्या लगभग ६० लाख है। इसमें से दो तिहाई लोग पठारी भागों में रहते हैं। ज्यूरिच बर्लिन जेनेवा और लूसेन स्विटजरलैंड के प्रमुख नगर हैं।

जातियाँ और भाषायें—जैसा कि पहले बताया जा चुका है कि स्विटजरलैंड की जनसंख्या ६० लाख है किन्तु यहाँ की जनसंख्या भी एक जैसी नहीं है। इसमें अनेक जातियों के, अनेक धर्मों में विश्वास करने वाले तथा

राष्ट्रीय भावना ने स्विटजरलैण्ड की जनता में इतनी गहरी जड़ें जमा ली हैं कि जाति, भाषा और धर्म की विविधता को वे कोई महत्व नहीं देते।[1]

आर्थिक स्थिति—प्राकृतिक दृष्टियों से निर्धन होने के बावजूद भी स्विटजरलैण्ड के लोगों ने अपने को समृद्ध बना लिया है और उनकी अर्थ-व्यवस्था समुचित रूप से दृढ़ व स्थिर है। एक विद्वान लेखक की यह बात स्विटजरलैण्ड पर पूरी तरह लागू होती है कि 'प्रकृति ने स्विटजरलैण्ड को केवल अपना अस्तित्व बनाये रखने लायक ही साधन प्रदान किये थे, किन्तु इस देश के निवासियों ने इसे पर्याप्त समृद्ध देश बना लिया है जिसकी आर्थिक स्थिति समुचित रूप से स्थिर है।" हमें मालूम है कि स्विटजरलैण्ड की 26 प्रतिशत भूमि ही खेती के योग्य है। यहाँ खनिज साधनों का भी अभाव है। सरकारी प्रोत्साहन और प्रश्रय के बावजूद भी कृषि कोई लाभदायक उद्योग नहीं बन पाया है। अतः यहाँ के निवासियों ने अन्य उद्योगों की ओर ध्यान दिया है। इस देश का मुख्य उद्योग मशीनों का निर्माण है। बारीक और सूक्ष्म मशीनी पुर्जे बनाने का उद्योग स्विटजरलैण्ड में खूब विकसित है। मशीनी उपकरणों के निर्माण में भी स्विटजरलैण्डवासी बड़े निपुण हैं। घड़ी बनाना यहाँ का प्राचीनतम तथा सर्वाधिक विख्यात उद्योग है। डेरी-उत्पादन भी यहाँ का एक प्रमुख उद्योग है। रासायनिक वस्तुएँ बनाने के उद्योग में भी यह देश काफी आगे है।

स्विटजरलैण्ड की अर्थ-व्यवस्था में उसके निर्यात का बड़ा महत्वपूर्ण योगदान है। वर्ष १९५९ में स्विटजरलैण्ड ने कुल ७ २७४,००० ० ० स्विस फ्रैंक का सामान निर्यात किया। इनमें मशीनें फालतू पुर्जे घड़ियाँ रासायनिक वस्तुएँ, पनीर और अस्पताल के काम आने वाले उपकरण मुख्य थे। जर्मनी, फ्रांस, ब्रिटेन अमरीका, चेकोस्लोवाकिया स्वीडन आदि स्विटजरलैण्ड की वस्तुएँ खरीदने वाले प्रमुख देश हैं। स्विटजरलैण्ड की अर्थ-व्यवस्था में होटल उद्योग का अति महत्वपूर्ण स्थान है। यहाँ के प्राकृतिक सौन्दर्य से आकृष्ट होकर और यहाँ की स्वास्थ्यवर्द्धक जलवायु का लाभ उठाने के लिए विश्व के कोने-कोने से लाखों पर्यटक प्रतिवर्ष स्विटजरलैण्ड जाते हैं। अतः होटल उद्योग का खूब विकास हुआ है। १९५९ में होटल उद्योग से स्विटजरलैण्ड को लगभग ८४५ ०००,००० फ्रैंक की आय हुई।

उद्योगों की दृष्टि से स्विटजरलैण्ड यूरोप के देशों में ब्रिटेन और बेल्जियम के बाद तीसरे नम्बर पर है। इस देश की ४३ प्रतिशत जनता उद्योगों

1 Today there are no people in Europe among whom a sense of national unity and patriotic devotion is more firmly among the Swiss — J Arnold Zurcher

करने और सभी प्रकार के आक्रमणो से परस्पर एक दूसरे की रक्षा करने के उद्देश्य से एक सधि की। इस सन्धि के अनुसार इन तीनों कण्टनो का एक सघ बन गया जिसे स्थायी सघ (Perpetual League) नाम दिया गया। इस सघ के निर्माण के पीछे मुख्य उद्देश्य यह था कि इन कण्टनो में रहने वालो को आस्ट्रिया के शासक एलबर्ट के आक्रमण का भय था। अत स्पष्ट है कि इन कण्टनो के नेताओ ने अपनी राजनैतिक स्वाधीनता की रक्षा करने के लिए Perpetual League नामक सघ का निर्माण किया। इस सघ का निर्माण स्विटजरलैण्ड के सवैधानिक विकास मे पहला कदम था। जार्ज आर्थर डनिग नामक विद्वान का कहना है कि इस सघ के निर्माण के समय से ही स्विटजरलैण्ड के लोगो ने राष्ट्रों के समाज मे अपने लिए एक स्वतन्त्र राज्य बनाने का सघर्ष आरम्भ कर दिया।

१३१५ ई० मे ड्यूक ल्यिपोल्ड ने श्विज और अण्टरवाल्डेन नामक कण्टनो पर पुन अपना प्रभुत्व जमाने के लिए आक्रमण किया। यद्यपि ड्यूक लियोपोल्ड की सेना अधिक थी और उसके पास बढिया अस्त्र शस्त्र भी थे किन्तु Perpetual League की सगठित शक्ति के सामने उसे पराजित होना पडा। इस सघ की सफलता को देखकर १३१५ से १३५३ के बीच की अवधि मे पाच और कण्टनो ने अपने को इस सघ मे सम्मिलित कर लिया। १३३२ ई० मे लूसन (Lucerne) १३५३ मे ज्युरिच (Jurich), १३५२ मे ग्लारुस (Glarrus) और जग (Zug) तथा १३५३ मे बर्न (Berne) सघ मे सम्मिलित हो गये। इस प्रकार आठ कण्टनो का एक सघ बन गया। १३८६ और १३८८ ई० मे आठ कण्टनो के इस सघ ने आक्रमणकारी आस्ट्रिया की सेनाओ को परास्त किया। इस प्रकार इस सघ ने अपनी शक्ति का प्रमाण दे दिया। चूंकि इन कण्टनो का निरन्तर ही आस्टिया के आक्रमणों का भय बना रहता था अत वे सदैव अपने सघ को सगठित व शक्तिशाली बनाये रखते थे। १४८१ ई० मे फ्रिबर्ग (Fribourg) और सालोथन (Solothurn) नामक दो और कण्टन इस सघ के सदस्य बन गये। १० कण्टनों के इस सघ ने १४९९ ई० मे मैक्सीमिलियन को परास्त किया जो कि इन कण्टनो के कुछ क्षेत्रो पर कब्जा करना चाहता था। १४९९ ई० मे हुई बसिल (Basle) की सधि द्वारा स्विटजरलैण्ड साम्राज्यवादी शक्तियो के प्रभुत्व से लगभग पूर्णत मुक्त हो गया।

इन कण्टनो के सघ को कई बार अपने पडौसी देशो के आक्रमणो का सामना करना पडा और कई बार पडौस के राज्यो ने कण्टनो के सघ की सहायता से युद्ध भी लडे। इस सघ की शक्ति और इसमे सम्मिलित होकर अपनी रक्षा करने की भावना से १५०१ ई० मे बेसिल (Basle) और शफौसन

(Schaffhausen) नामक कैन्टन इस संघ में सम्मिलित हो गये और १५१३ ई० में अपेनज़ेल (Appenzell) नामक कैन्टन भी इस संघ का सदस्य बन गया। यद्यपि इस संघ में सम्मिलित कैन्टनों की संख्या १३ हो गई और इस संघ ने बड़ी सफलतापूर्वक अपनी शक्ति का परिचय दिया, किन्तु कभी-कभी आर्थिक प्रश्नों को लेकर संघ में सम्मिलित कैन्टनों के बीच झगड़े भी होते रहते थे।

यूरोप में चलने वाले धर्म सुधार आन्दोलन (Reformation) का प्रभाव स्विट्ज़रलैण्ड पर भी पड़ा। स्विट्ज़रलैण्ड के कैन्टनों में इसने बड़ा क्षोभ पैदा किया और प्रोटेस्टेण्टों के बीच धर्म के आधार पर कई युद्ध हुए। इन झगड़ों के कारण एक समय तो ऐसी स्थिति पैदा हो गई कि यह संघ टूटने-सा लगा। यद्यपि आपस में तो इन कैन्टनों के बीच संघर्ष होता रहा लेकिन बाह्य दृष्टि से स्विट्ज़रलैण्ड की स्थिति शान्तिपूर्ण रही। तीस वर्षीय युद्ध (Thirty Years War) में स्विट्ज़रलैण्ड तटस्थ रहा। इसके बाद वेस्टफेलिया की संधि हो गई। १६४८ ई० में हुई इस संधि के द्वारा स्विट्ज़रलैण्ड जर्मन साम्राज्य की अधीनता से पूर्णतः मुक्त हो गया।

१७९८ ई० तक स्विट्ज़रलैण्ड के १३ कैन्टनों ने अपने को एक छोटे राष्ट्र-संघ के रूप में संगठित कर लिया था। इन कैन्टनों के आन्तरिक अधिकार बहुत व्यापक थे और जो इनका संघ बना रखा था उसका संगठन इतना ढीला था कि कुछ लेखकों का मत है कि उस समय कैन्टनों के मध्य ऐसा कोई सम्बन्ध था ही नहीं। न इस संघ की कोई सेना थी न इसका कोई बजट था और न ही इसकी कोई नागरिकता थी। प्रत्येक कैन्टन केवल आन्तरिक मामलों में ही नहीं बल्कि व्यापार नीति जैसे विदेशी मामलों में भी पूर्णतः स्वतन्त्र था। कैन्टन पूर्ण स्वतन्त्र तथा हर मामले में अपने स्वामी थे। राष्ट्रीय मामलों पर चर्चा करने के लिए कभी-कभी राष्ट्रीय सम्मेलन होते थे जिन्हें डायट (Diet) कहा जाता था। इस सम्मेलन में प्रत्येक कैन्टन की सरकार को अलग-अलग तथा समान प्रतिनिधित्व प्राप्त था। कैन्टनों की इच्छा पर था कि वे डायट के निर्णय को मानें या न मानें। अनेक विवादों पर सर्वसम्मति से निर्णय न हो सकने के कारण कभी-कभी डायट की बैठक स्थगित कर दी जाती थी।

हेल्वेटिक गणतन्त्र (The Helvetic Republic of 1798)—स्विट्ज़रलैण्ड का एक विधिवत् राष्ट्रीय राज्य में संगठित होने में फ्रांस की राज्य क्रान्ति का योगदान बहुत महत्वपूर्ण है। १७९८ ई० में फ्रांस की सेनाओं ने स्विट्ज़रलैण्ड पर कब्ज़ा कर लिया। फ्रांस की सरकार ने स्विट्ज़रलैण्ड के लिए एक संविधान बनाया और उसे स्विट्ज़रलैण्ड पर लागू किया। इसे हेल्वेटिक संविधान कहा जाता है। इस संविधान के अधीन स्विट्ज़रलैण्ड को

२२ ग्रामक्षेत्रीय भागों (Departments) में बाँट दिया गया। इस सविधान ने कण्टनों के द्वारा डाले संघ का समाप्त करके स्विटजरलण्ड को एक केन्द्रीयकृत, तथा नाममात्र के लिए लोकतन्त्रीय राज्य बना दिया। इस सविधान में कहा गया था कि स्विटजरलण्ड एक तथा अविभाज्य राज्य (One and Indivisible State) है। कण्टनों को केन्द्रीय सरकार के अधीन रखा गया। इस सविधान के अनुसार स्विटजरलण्ड के लिए एक द्विसदनीय विधान मण्डल (Bicameral Legislature) का निर्माण किया गया। इन दोनों सदनों के नाम सीनेट और ग्रैंड कौंसिल थे। सीनेट में प्रत्येक कण्टन के चार-चार प्रतिनिधि होते थे और ग्रैंड कौंसिल में प्रत्येक कण्टन के आठ-आठ प्रतिनिधि होते थे। पाँच सदस्यों की एक डायरेक्टरी बनाई गई। डायरेक्टरी के सदस्यों का चुनाव सीनेट तथा ग्रैंड कौंसिल द्वारा किया जाता था। सब कार्यपालिका अधिकार डायरेक्टरी के हाथों में सौंप दिये गये। इस सविधान ने स्विटजरलण्ड के नागरिकों में पहले से चली आ रही छोटे बड़े की भावना समाप्त करके सब को समान नागरिक बना दिया और वोट का भी सब को समान अधिकार प्रदान कर दिया। निवास, व्यापार भाषण तथा समाचार पत्रों को भी इस सविधान के अनुसार पूर्ण स्वाधीनता प्राप्त हो गई।

यद्यपि फ्रांस ने स्विटजरलण्ड के लोगों को एक लोकतन्त्रीय सविधान देने का प्रयत्न किया किन्तु फ्रांस की यह नीयत भी साफ थी कि वह स्विटजरलण्ड पर अपना प्रभुत्व जमाये रखना चाहता था। स्विटजरलण्ड के कुछ लोगों ने नये परिवर्तनों का स्वागत किया किन्तु बहुत से लोग ऐसे भी थे, जो अपने पुराने विशेषाधिकारों से वंचित हो जाने के कारण असन्तुष्ट थे। अतः उनमें आक्रोश की भावना बढ़ने लगी। धीरे धीरे फ्रांस द्वारा लागू किये गये सविधान के प्रति स्विटजरलण्ड के लोगों में इतना अधिक असंतोष बढ़ गया कि उसने एक विद्रोह का रूप धारण कर लिया। फ्रांस ने बड़ी दृढ़ता से इस विद्रोह को दबाया किन्तु १७९८ से १८०३ ई० अर्थात पाँच वर्षों में ही स्थिति इतनी बिगड़ गई कि फ्रांस के शासक नेपोलियन को स्विटजरलण्ड की समस्या का हल करने के लिये अपने एक विश्वासपात्र सहयोगी जनरल ने (General Ney) को स्विटजरलण्ड भेजना पड़ा।

१८०३ ई० का मेडिएशन ऐक्ट—स्विटजरलण्ड की समस्या को सुलझाने के लिए जनरल ने ने स्विटजरलण्ड के ६० प्रतिनिधियों को पेरिस आमन्त्रित किया। इन प्रतिनिधियों से कहा गया कि वे स्विटजरलण्ड के लिए एक नये सविधान का मसौदा तैयार करें। फ्रांसीसियों के सहयोग से इन प्रतिनिधियों ने एक नये सविधान का मसौदा तैयार किया इसे १८०३ ई० का मेडिएशन एक्ट के नाम से घोषित किया गया।

१८०३ ई० के मध्यस्थता ऐक्ट द्वारा स्विट्जरलैण्ड में केन्द्रीयकृत शासन (जो हेल्वेटिक गणतन्त्र के अधीन स्थापित किया गया था) समाप्त करके पुनः एक संघ (Federation) की स्थापना कर दी गई। इस ऐक्ट के अनुसार केन्द्र शासन में एक डायट की स्थापना की गई। इसी ऐक्ट के अनुसार ६ नये कैण्टनों का निर्माण किया गया। इस प्रकार स्विट्जरलैण्ड पुनः १९ कैण्टनों का संघ हो गया। इन नये ६ कैण्टनों के नाम इस प्रकार थे—सेन्ट गैलेन (St Gallen), ग्राबुण्डन (Graubushden) अरगाऊ (Aragau) थुरगाऊ (Thurgau), टिसिनो (Teachino), और वाड (Vaud)। इस ऐक्ट की व्यवस्था के अनुसार ६ बड़े कैण्टनों (बिरन, ज्यूरिख, वन, गाराण्न, वेसिल और सुगन) को डायट में अपने दो-दो प्रतिनिधि भेजने का अधिकार और शेष कैण्टनों को अपना एक-एक प्रतिनिधि भेजने का अधिकार दिया गया। डायट को सम्पूर्ण स्विट्जरलैण्ड में समान मुद्रा चालू करने, युद्ध और सन्धि की घोषणा करने, सेना रखने तथा विदेशों में राजदूत नियुक्त करने का अधिकार प्रदान किया गया। डायट के सम्मेलनों के सम्बन्ध में यह निर्णय किया गया कि इसकी बैठकें बारी बारी से बड़े कैण्टनों में होंगी। इसके अतिरिक्त अन्य बातों में स्विट्जरलैण्ड के सब कैण्टनों को समान माना गया और डायट को सौंपे गये कार्यों को छोड़कर अन्य कार्यों के लिए कैण्टनों को पूर्ण अधिकार सौंप दिये गये। अतः कैण्टनों ने अपने आन्तरिक शासन के लिए वह व्यवस्था अपना ली, जो उनमें १७९८ ई० से पहले थी।

इस ऐक्ट में अनेक बातें स्विट्जरलैण्ड के प्रतिनिधियों की इच्छा के अनुसार रखी गई थीं अतः यह कुछ सन्तोषजनक था। किन्तु इसमें कुछ बातें ऐसी भी थीं जो स्विट्जरलैण्ड के लोगों की इच्छा के प्रतिकूल थीं और उनकी प्राचीन परम्पराओं से मेल नहीं खाती थीं। इस ऐक्ट में सबसे बुरी बात यह थी कि फ्रांस की सरकार अपने काम के लिए स्विट्जरलैण्ड की सेना का इस्तेमाल कर सकती थी। यह बात स्विट्जरलैण्ड वालों को पसन्द नहीं थी। सबसे बड़ी बात यह थी कि इस ऐक्ट के निर्माण में नेपोलियन का हाथ था अतः नेपोलियन के पतन के बाद इसका अन्त होना भी स्वाभाविक ही था।

यूरोप में नेपोलियन की पराजय के बाद मित्र राष्ट्रों ने वियना सन्धि के द्वारा यूरोप के राजनीतिक मानचित्र में अनेक परिवर्तन किये। मित्र राष्ट्रों ने स्विट्जरलैण्ड से कहा कि वह अपने लिए एक नया संविधान बनाये। स्विट्जरलैण्ड की डायट ने एक नया संविधान बनाया और वियना की कांग्रेस ने १८१५ ई० में इसे मान्यता प्रदान कर दी। यह संविधान कुछ सीमा तक उदार था। मध्यस्थता ऐक्ट के अधीन जो ६ नये कैण्टन बनाये गये थे, उन्हें बना रहने दिया गया। इसी समय तीन और कैण्टन अर्थात् वैलाइ (Valais) न्यूशाटेल (Neuchatel) और जेनेवा (Geneva) फ्रांस की अधीनता से मुक्त

हो गए और उनको स्विटजरलण्ड के संविधान म सम्मिलित कर लिया गया। १८१५ ई० क संविधान म कहा गया कि राजनतिक अधिकार किसी विशेष वर्ग को विशेष अधिकार क रूप म नहा मिलेंगे। इस संविधान के अधीन भी एक डायट की व्यवस्था की गई। यह भी व्यवस्था की गई कि डायट म प्रत्येक कण्टन का एक वोट होगा। यद्यपि कण्टनो को स्वतन्त्र राज्य की भांति अपना काम चलाने के सब अधिकार दे दिये गये, किन्तु देश के भीतर शान्ति बनाए रखने और बाहरी आक्रमण से देश की रक्षा करने का दायित्व डायट को ही सौंपा गया। इस प्रयोजन के लिए डायट कण्टना स कुछ धन राशि चन्दे के रूप म लेती थी। इस संविधान क द्वारा यह भी मान्यता दी गई कि स्विटजरलण्ड का राज्य आगे भी निष्पक्षता की नीति पर चलता रहेगा। कण्टना को पूर्ण स्वायत्तता प्रदान की गई और आन्तरिक प्रबन्ध के सबध म उन्हे सब अधिकार प्रदान किये गये।

१८३० म फ्रास म हुई क्रान्ति न उदार विचारधाराओ को व्यापक रूप से फैलाया। विधान मण्डल के सदस्यो का प्रत्यक्ष चुनाव हो विधान मण्डल के सम्मेलन सब के लिए खुले हो, अखबारो को पूर्ण स्वतन्त्रता दी जाये जान माल क अधिकार की कानूनी गारटी दी जाय, आदि कुछ माग जोर से उठन लगी। स्विटजरलण्ड क ९ कण्टनो म ये माग बिना किसी खून-खराबी क स्वीकार कर ली गई। बेसिल कण्टन मे कुछ झगडा हो जाने के फलस्वरूप इसे दो हिस्सो म बाट दिया गया इस प्रकार बेसिल टाउन और बसिल कण्ट्री नाम के दो अर्द्ध कण्टना (Half Cantons) का जन्म हुआ। अनुदार कथोलिको ने इन उदार सुधारो का विरोध किया। अरगऊ जनरा वलाई और ज्युरिच नामक कण्टनो मे अनुदार कथोलिको तथा सुधारवादियो के बीच झगडे हुये। इतना ही नहीं लुसन, उरी, स्विज अण्टरवाल्डेन, जग, फिबर्ग और वलाई नामक कथोलिक कण्टना ने स्विटजरलण्ड सघ के भीतर ही अपना अलग सघ बना लिया ताकि उदारवादी कण्टन उन्हे दबा न पाये और इन कथोलिक कण्टनो के भीतर उदारवादी आन्दोलन को दबाया जा सके। इन कथोलिक कण्टनो के पृथक सघ का नाम सोण्डरबड (Sonderbund) था। यह सघ देश के बाहर के कथोलिको से भी सहायता लेने की सोच रहा था, किन्तु इसी बीच स्विटजरलण्ड की डायट ने इन कण्टनो को आज्ञा दी कि वे अपना सघ तोड दें। इन कण्टनो की ओर से कोई समाधानकारक उत्तर न मिलने पर डायट न स्विटजरलण्ड सघ की १ लाख सेना भेज दी, जिसने कुछ ही दिनो मे कथोलिक डायटो के इस विद्रोह को १८४७ ई० में दबा दिया। १८३० म उदारवाद की लहर फैलने के बाद लगभग १५ वर्षो तक स्विटजरलण्ड के कण्टनो म गृह-युद्ध की सी अवस्था चलती रही।

अध्याय २

स्विटजरलैंड के संविधान की प्रमुख विशेषताएं

स्विटजरलैण्ड २२ कण्टनों का एक संघ है। इन कण्टनों में से तीन कण्टन अर्थात् अप्पेन्जेल, बेसिल और अनटर्वाल्डन दोनों अर्द्ध-कण्टनों में बंटे हुए हैं। इस प्रकार कुल २५ कण्टन हैं, जिनमें से १९ पूरे कण्टन (Full Canton) और ६ अर्द्ध कण्टन (Half Canton) हैं। पूरे कण्टनों और अर्द्ध कण्टनों में केवल दो बातों में अन्तर है। पहला अन्तर यह है कि पूरे कण्टनों के दो दो प्रतिनिधि संघीय विधान मण्डल की उच्च सभा अर्थात् राज्य परिषद् (The Council of States) में चुने जाते हैं जब कि अर्द्ध कण्टनों के एक एक प्रतिनिधि ही राज्य परिषद् में चुने जाते हैं। दूसरा अन्तर यह है कि संविधान में संशोधन करने के सभी प्रश्नों पर अर्द्ध-कण्टनों को केवल आधा वोट देने का अधिकार है जब कि पूरे कण्टन एक एक वोट देते हैं।

स्विटजरलैण्ड के सब कण्टनों के अपने अपने अलग अलग संविधान हैं। इतना ही नहीं उनके नागरिकता के नियम तथा अन्य कानून भी अलग अलग हैं किन्तु कण्टनों के कानून स्विटजरलैण्ड संघ के कानूनों की भावना के प्रतिकूल नहीं हैं।

संविधान की प्रमुख विशेषताएं—स्विटजरलैण्ड के संविधान की कुछ प्रमुख विशेषताओं का वर्णन नीचे किया जाता है।

१ संविधान लिखित है—स्विटजरलैण्ड का संविधान लिखित है जिसका निर्माण वहाँ की कांग्रेस ने किया है। इतना ही नहीं देश की जनता ने भी अपने संविधान को अपनी स्वीकृति प्रदान की है। संघीय सरकारों में संविधान का लिखित होना आवश्यक होता है। स्विटजरलैण्ड के संविधान में १२३ धारायें हैं। यह संविधान काफी बड़ा है। यद्यपि यह भारत के संविधान जैसा भारी भरकम तथा विस्तृत नहीं है, किन्तु अमरीका के संविधान से लगभग दुगुना बड़ा है। लिखित होने के साथ ही इस संविधान में अनेक परम्पराओं का भी विकास हो गया है। उदाहरण के लिए विदेशी व्यक्तियों को स्विटजरलैण्ड के कण्टनों की नागरिकता प्रदान करने की शर्तें निर्धारित करने का अधिकार स्विटजरलैण्ड की संघ सरकार को दिया गया है किन्तु धीरे धीरे परम्परा यह बन गई है कि प्रत्येक कैण्टन ने विदेशी व्यक्तियों को नागरिकता प्रदान करने के लिए अलग अलग शर्तें निर्धारित कर ली हैं। कहने का अभिप्राय यह है कि विदेशियों को नागरिकता प्रदान करने का अधिकार परम्परा के अनुसार कण्टनों की सरकारों को प्राप्त हो गया है।

२ स्विटजरलैंड का संविधान संघात्मक है—यद्यपि स्विटजरलैंड के संविधान में कहा गया है कि स्विटजरलैण्ड एक कानफेडरेशन (Confederation) है किन्तु वास्तविकता यह है कि स्विटजरलैंड सच्चे अर्थों में एक फेडरेशन अर्थात् संघ है। यहाँ हमें यह समझ लेना चाहिए कि कानफेडरेशन का अर्थ एक ढीलेढाले संघ से होता है जिसमें केन्द्रीय सरकार शक्तिशाली नहीं होती और इस प्रकार बने संघ के टूटने या भंग होने की शंका बनी रहती है। किन्तु स्विटजरलैंड का संघ ढीलाढाला नहीं है। इसके संविधान की भूमिका में कहा गया है कि संघ को दृढ़ बनाने के लिए तथा स्विटजरलैंड राष्ट्र की एकता को बनाने और उसके सम्मान को ऊँचा उठाने के लिए जनता इस संविधान को स्वीकार करती है। स्विटजरलैण्ड के कण्टनों ने भी अमरीका के राज्यों की ही भाँति, अपनी अपनी प्रभुसत्ता के कुछ अधिकार केन्द्रीय सरकार को सौंप कर एक शक्तिशाली केन्द्रीय सरकार की स्थापना की। राष्ट्रीय महत्व के विषय जैसे, विदेशी आक्रमणों से देश की रक्षा करना, देश के भीतर शान्ति व सुरक्षा बनाये रखना, संघ में सम्मिलित राज्यों की स्वाधीनता की रक्षा करना, विदेशी राज्यों के साथ युद्ध या संधि करना, देश में मुद्रा का सचलन तथा उस पर नियंत्रण रखना, देश के भीतर संचार के साधनों तथा वाणिज्य पर नियंत्रण रखना, आदि केन्द्रीय सरकार के हाथों में हैं। कानफेडरेशन में स्थिति यह होती है कि इसमें सम्मिलित राज्य प्रभुसत्ता सम्पन्न रहते हैं और वे अपनी प्रभुसत्ता त्यागते नहीं किन्तु स्विटजरलैंड के संविधान की धारा ३ में स्पष्ट शब्दों में कहा गया है कि स्विटजरलैंड संघ में सम्मिलित राज्यों को उसी सीमा तक प्रभुसत्ता प्राप्त है जिस सीमा तक संविधान में कहा गया है। इस प्रकार स्विटजरलैण्ड के कण्टन उन मामलों को छोड़कर, जो संविधान द्वारा केन्द्रीय सरकार को सौंप दिये गये हैं केवल शेष मामलों में ही प्रभुसत्ता सम्पन्न हैं। स्पष्ट है कि कण्टनों का प्रभुसत्ता सीमित है।[1]

अमरीका की ही भाँति स्विटजरलैण्ड में भी केन्द्रीय सरकार को जो अधिकार दिये गये हैं उनके अलावा अवशिष्ट अधिकार (Residuary Powers) कण्टनों के पास हैं।

लेकिन अमरीका और स्विटजरलैंड की प्रणालियों में दो बातों में अन्तर है। अमरीका और स्विटजरलैण्ड दोनों में संविधान सर्वोच्च है। अमरीका में सुप्रीम कोर्ट को संघीय कानूनों के न्यायिक पुनरीक्षण (Judicial Review)

1. The Cantons are Sovereign so far as their sovereignty is not limited by the Federal Constitution and as such they exercise all right which are not transferred to the federal power

आवश्यकता होती है। इस मतदान में पूरे कण्टनों का एक वोट होता है और अर्द्ध कण्टनों का आधा वोट होता है।

५ बहुल कार्यपालिका (Plural Executive)—स्विट्जरलैण्ड के संविधान की सबसे विलक्षण बात यह है कि वहाँ कोई एक व्यक्ति कार्यपालिका का प्रमुख (Chief Executive Head) नहीं है। स्विट्जरलैण्ड में बहुल कार्यपालिका है, अर्थात् राज्य की कार्यपालिका अधिकार फेडरल कौंसिल को प्राप्त है। इस कौंसिल में ७ सदस्य होते हैं। इनमें कोई भी सदस्य बड़ा या छोटा नहीं होता, सबके अधिकार समान होते हैं। स्पष्ट है कि कार्यपालिका अधिकार किसी व्यक्ति को नहीं वरन् एक कौंसिल के हाथ में रखे गये हैं। यह कौंसिल अपने सदस्यों में से ही बारी-बारी से एक वर्ष के लिए एक सदस्य को अपना प्रधान (President) और एक को अपना उप प्रधान (Vice President) चुनती है। प्रधान और उप प्रधान को कोई विशेष अधिकार प्राप्त नहीं होते। प्रधान या उपप्रधान की स्थिति ब्रिटेन के प्रधान मन्त्री या अमरिका के प्रेसीडेण्ट जैसी नहीं होती।

फेडरल कौंसिल की स्थिति भी बड़ी विलक्षण है। इसके सदस्यों को फेडरल एसम्बली चुनती है। ये सदस्य चार वर्ष के लिए चुने जाते हैं। फेडरल एसम्बली इनको उनके पद से हटा नहीं सकती। इसी प्रकार फेडरल कौंसिल फेडरल एसम्बली को भंग नहीं कर सकती। अतः प्रायः कहा जाता है कि स्विट्जरलैण्ड के संविधान में स्थायित्व (Permanence) और उत्तरदायित्व (Responsibility) का एक विचित्र समन्वय है।

६ संघीय विधान मण्डल (Federal Legislature)—स्विट्जरलैण्ड एक संघ है। इसके संघीय विधान मंडल में दो सदन हैं। एक का नाम है राष्ट्रीय परिषद् (National Council) और दूसरे का नाम है राज्य परिषद् (Council of States)। राष्ट्रीय परिषद् स्विट्जरलैण्ड के विधान मंडल का निम्न सदन (Lower House) है जबकि राज्य परिषद् उच्च सदन (Upper House) है।

राष्ट्रीय परिषद् में जनता के चुने हुए प्रतिनिधि होते हैं। चुने हुए प्रतिनिधियों की संख्या कण्टनों की जनसंख्या के आधार पर होती है। सामान्यतया २४ हजार जनसंख्या पर एक प्रतिनिधि चुना जाता है। किन्तु यदि किसी कण्टन की जनसंख्या २४ हजार से कम हो तो भी उसका एक प्रतिनिधि राष्ट्रीय परिषद् में अवश्य चुना जाता है। अलग अलग कण्टनों में उनके प्रतिनिधियों के चुनाव की प्रणाली तथा उनका कार्यकाल अलग अलग होता है। अतः राष्ट्रीय परिषद् में कण्टनों के प्रतिनिधियों की संख्या में बड़ा अन्तर रहता है।

राज्य परिषद् के सदस्यों की कुल संख्या ४४ है। यह स्विटजरलैंड संघ में सम्मिलित कैण्टनों की प्रतिनिधि संस्था है। इसमें हर पूरे कैण्टन से दो सदस्य और हर अर्द्ध कैण्टन से एक सदस्य लिया जाता है।

स्विटजरलैंड के संघीय विधान मंडल को वैधानिक, कार्यपालिका, न्यायिक और संवैधानिक सभी प्रकार के अधिकार प्राप्त हैं। इस विधान मंडल की एक बड़ी अनोखी बात यह है कि इसके उच्च सदन और निम्न सदन दोनों को समान अधिकार प्राप्त हैं। इसी बात को देखकर डा० स्ट्रांग का कहना है कि स्विटजरलैंड की कार्यपालिका की ही भाँति यहाँ का विधान मंडल भी विलक्षण है। 'विश्व में यही एक ऐसा विधान मंडल है, जिसमें उच्च सदन और निम्न सदन के कार्यों में कोई अन्तर नहीं है।''[1]

७ संघीय न्यायपालिका—स्विटजरलैंड की संघीय न्यायपालिका भी अपने ढंग की अनोखी संस्था है। संविधान में कहा गया है कि स्विटजरलैंड में एक फेडरल ट्रियुनल होगी। यह फेडरल ट्रिब्युनल स्विटजरलैंड की सुप्रीम कोर्ट है। स्विटजरलैंड की फेडरल ट्रियुनल की स्थिति भारत के सर्वोच्च न्यायालय और अमरीका के सुप्रीम कोर्ट से भिन्न है। भारत और अमरीका में सुप्रीम कोर्ट को संविधान की व्याख्या करने का अधिकार प्राप्त है और उसे संविधान का रक्षक माना जाता है, किन्तु स्विटजरलैंड की फेडरल ट्रियुनल को न तो संविधान की व्याख्या करने का अधिकार प्राप्त है और न ही वह स्विटजरलैंड की फेडरल एसेम्बली द्वारा पास किये गये किसी कानून को असंवैधानिक घोषित कर सकती है। स्विटजरलैंड में संविधान की व्याख्या करने का अधिकार वहाँ की फेडरल एसेम्बली को ही प्राप्त है। । अतः स्पष्ट है कि स्विटजरलैंड में विधान मण्डल की तुलना में वहाँ की न्यायपालिका के अधिकार कम हैं।

स्विटजरलैंड की फेडरल ट्रिब्युनल में २६ न्यायाधीश होते हैं। वैसे संविधान में न्यायाधीशों की संख्या निश्चित नहीं है बल्कि कहा गया है कि कानून बनाकर उनकी संख्या, वेतन तथा कार्यकाल निर्धारण किया जायगा। सबसे विचित्र बात यह है कि न्यायाधीशों को चुना जाता है। फेडरल एसेम्बली की दोनों सभाएँ अपनी संयुक्त बैठक में न्यायाधीशों को चुनती हैं। न्यायाधीशों का चुनाव ६ वर्ष की अवधि के लिये होता है, किन्तु वे दोबारा भी चुने जा सकते हैं।

---

1 It is the only Legislature in the world the functions of who e Upper House are in no way differentiated from those of the Lower —Dr Strong

फेडरल ट्रिब्यूनल किसी केन्द्र सरकार द्वारा पास किये गये किसी ऐसे कानून को असंवैधानिक घोषित कर सकता है, जो संविधान की भावना के विरुद्ध हो। इस ट्रिब्यूनल को फौजदारी, दीवानी और प्रशासनिक मुकदमों का फैसला करने का अधिकार है। केन्टनों के न्यायालयों के निर्णयों के विरुद्ध इसमें अपील भी की जा सकती है। फेडरल ट्रिब्यूनल के अधिकार सीमित हैं। एक ध्यान देने योग्य बात यह है कि स्विट्जरलैण्ड की फेडरल ट्रिब्यूनल के अधीन कोई न्यायालय नहीं है जैसा कि अमरीका में वहाँ की सुप्रीम कोर्ट के अधीन रहने में न्यायालय हैं। अतः स्विट्जरलैण्ड की फेडरल ट्रिब्यूनल एक सीमित अधिकारों वाला तथा निर्बल न्यायालय है।

८ स्विट्जरलैण्ड के संविधान में उदारवाद (Liberalism)—उदारवाद इस संविधान की एक अन्य विशेषता है। स्विट्जरलैण्ड के संविधान के निर्माता १९ वीं शताब्दी के उदारवाद से प्रभावित थे। संविधान के निर्माता चाहते थे कि व्यक्ति को चर्च आदि के प्रभाव से पूर्णतः मुक्त रखा जाय। इसी कारण संविधान किसी भी व्यक्ति को या वर्ग को कोई विशेष अधिकार प्रदान नहीं करता। इतना ही नहीं देश की साधारण जनता को याचिका देने तथा भाषण देने की स्वाधीनता, अखबारों की स्वाधीनता तथा सभा-सम्मेलन करने की स्वाधीनता प्रदान की गई है। यह भी कहा गया है कि कानून की दृष्टि में सब नागरिक समान हैं। उदारवाद की भावना का प्रमाण इस बात में भी मिलता है कि राज्य की ओर से सभी बालकों को निःशुल्क तथा अनिवार्य शिक्षा देने की व्यवस्था की गई है। इतना ही नहीं यह संविधान सब लोगों को आर्थिक स्वाधीनता तथा धर्म के विश्वास की स्वाधीनता भी प्रदान करता है। इस प्रकार स्विट्जरलैण्ड का संविधान सभी उदार व परम्परागत स्वाधीनताओं की रक्षा करता है।

यद्यपि स्विट्जरलैण्ड के संविधान में अन्य विभिन्न संविधानों की भाँति मूल अधिकारों की व्यवस्था किसी अलग अध्याय में नहीं की गई है किन्तु फिर भी नागरिकों को पर्याप्त स्वाधीनतायें उपलब्ध हैं। जनता के अधिकारों से सम्बन्धित धारायें एक स्थान पर अधिकार पत्र (Bill of Rights) के रूप में नहीं हैं बल्कि अलग अलग जगहों पर हैं।

९ प्रत्यक्ष लोकतन्त्र—विद्वानों का मत है कि यदि सच्चा लोकतन्त्र देखना हो तो स्विट्जरलैण्ड में देखिए। एक अन्य विद्वान की राय तो यहाँ तक है कि स्विट्जरलैण्ड और लोकतन्त्र दोनों पर्यायवाची शब्द बन गए हैं।[1] इस [illegible]

---

1 Switzerland and democracy have in recent years become almost synonymous —Arnold J Zurcher

का कहना है कि यूरोप के अन्य सभी देशों की तुलना में स्विटजरलैण्ड में लोकतन्त्र का अधिक अच्छी तरह पालन किया जाता है।

स्विटजरलैण्ड में कम्यून (Commune) और कण्टन (Canton) हैं। इन भागों में वहाँ की जनता अपने काम को स्वयं चलाती है। इनमें जनता के लोग एकत्रित होकर अपनी समस्याओं पर विचार करते हैं। अपने शासन कार्य के सबंध में वे किसी के अधीन नहीं हैं, बल्कि हर नागरिक स्वयं शासक है। यद्यपि स्विटजरलैण्ड के संवैधानिक इतिहास का अध्ययन करने से पता लगता है कि वहाँ की केन्द्रीय सरकार की शक्तियाँ बहुत कम हैं, लेकिन इस बात से भी इन्कार नहीं किया जा सकता कि लोकतन्त्र की भावना भी वहाँ पूर्ण विकसित रूप में है। उदाहरण के लिये केन्द्रीय सरकार को जनता पर प्रत्यक्ष कर लगाने का अधिकार नहीं है। केन्द्रीय सरकार किसी संकटकालीन आदेश को एक वर्ष से अधिक समय तक लागू नहीं रख सकती।

इस देश के संविधान को जहाँ पूर्णतः लोकतन्त्रीय कहा जाता है, वहाँ इसमें एक बहुत बड़ी कमी है। वह कमी यह है कि स्विटजरलैंड का संविधान स्त्रियों को वोट देने का अधिकार प्रदान नहीं करता। स्विटजरलैण्ड शायद यूरोप का एक मात्र देश है जिसमें स्त्रियों को वोट देने का अधिकार प्राप्त नहीं है। इस प्रकार वहाँ राजनैतिक अधिकारों के मामले में स्त्रियों को पुरुषों के समान अधिकार नहीं दिया गया है। यह बात लोकतन्त्र की बुनियादी भावना के बिल्कुल विपरीत है।

स्विटजरलैंड की जनता का लोकतन्त्र में कितना विश्वास है इसका प्रमाण यह है कि आजकल भी पाँच कण्टनों में जन सभाओं (Landsge meinde) की प्रथा प्रचलित है। जन सभायें प्राचीन काल से चली आ रही हैं। नगर या कस्बे के सब वयस्क पुरुष नागरिक एक ही स्थान पर एकत्रित होते, अपनी समस्याओं पर विचार विमर्श करते, अपने कानून पास करते और अपने पदाधिकारियों को चुनते हैं। पाँच सौ वर्षों से अब तक इस प्राचीन मौलिक लोकतन्त्रीय व्यवस्था को बनाये रखना स्विटजरलैंड के लोगों की लोकतन्त्रप्रियता का उत्कृष्ट प्रमाण है।

प्रत्यक्ष लोकतन्त्र की परिपाटी भी स्विटजरलैण्ड के संविधान की प्रमुख विशेषता है। जनमत संग्रह (Referendum) और पहल (Initiative) जैसे प्रत्यक्ष लोकतन्त्रीय उपायों का प्रयोग स्विटजरलैण्ड के निवासी करते ही रहते हैं। अतः इस बात में कोई सन्देह नहीं है कि स्विटजरलैण्ड के लोग सच्चे अर्थों में लोकतन्त्र को मानते हैं। विलियम रपर्ड नामक विद्वान का तो यहाँ तक कहना है कि स्विटजरलैण्ड की सरकार जनता की भावनाओं का इतना अधिक ध्यान रखने वाली और जनता की आज्ञा का इतना अधिक पालन करने वाली

अध्याय ३

स्विटजरलैंड में लोकतन्त्र

प्राय कहा जाता है कि स्विटजरलैण्ड विश्व का सब से अधिक लोकतन्त्रीय देश है। यह बात काफी हद तक सही है क्योंकि संसार के किसी भी अन्य देश में प्रत्यक्ष लोकतन्त्र की प्रणालियों अर्थात् जनमत-संग्रह और पहल (Referendum and Initiative) का इतना अधिक प्रयोग नहीं होता, जितना स्विटजरलैण्ड में होता है। संविधान के संशोधन के सब प्रस्ताव जनता की स्वीकृति के बाद ही पास होते हैं। इतना ही नहीं, जनता को भी अधिकार प्राप्त है कि वह संविधान में संशोधन करने का प्रस्ताव देने की पहल कर सके। जनता के इसी अधिकार को स्विटजरलैण्ड में पहल अर्थात (Initiative) कहा जाता है। इसके अलावा स्विटजरलैण्ड में नागरिकों को अधिकार है कि वे फेडरल सरकार को बाध्य कर सकें कि सरकार अपने महत्वपूर्ण कानूनों तथा महत्वपूर्ण संधियों पर भी जनमत संग्रह के माध्यम से जनता की स्वीकृति प्राप्त करे। विश्व के किसी अन्य देश में नागरिकों को इतने अधिकार प्राप्त नहीं हैं। अत यह कहना बिल्कुल सही है कि स्विटजरलैण्ड विश्व का सबसे बड़ा लोकतन्त्री देश है।

वोट का अधिकार

स्विटजरलैण्ड के संविधान की धारा ७४ में नागरिकों के वोट देने के अधिकार का वर्णन है। इस धारा में कहा गया है कि स्विटजरलैण्ड में रहने वाला प्रत्येक व्यक्ति जो बीस वर्ष या इससे अधिक आयु का हो, और जिसे उस कण्टन ने नागरिकता प्रदान कर दी हो जिसमें वह रहता हो चुनावों में और जनमत-संग्रह में वोट दे सकेगा। इसी धारा में यह भी कहा गया है कि फेडरल विधान-मंडल वोट देने के अधिकार के सम्बन्ध में कानून बना सकता है। हाँ यहाँ एक बात ध्यान रखने योग्य है कि स्विटजरलैण्ड के संविधान में वोट देने का अधिकार प्रदान करने वाली धारा में 'Every swiss aged 20 or more" शब्दों का प्रयोग हुआ है। इसमें 'Every swiss' शब्द का अर्थ स्विटजरलैण्ड में रहने वाले पुरुषों से ही है स्त्रियों से नहीं। स्विटजरलैण्ड में अभी तक भी स्त्रियों को वोट देने का अधिकार प्राप्त नहीं है (केवल तीन कण्टनों अर्थात् वाड, न्यूशाटेल और जेनेवा में ही फरवरी १९५९ में स्त्रियों को वोट देने का अधिकार प्रदान किया गया है)।

नागरिकों को वोट देने का अधिकार देने के संबंध में फेडरल सरकार और कण्टनों के भी कानून हैं, किन्तु प्राय कण्टनों में अलग अलग नियम तथा

और आंशिक संशोधन (Partial Revision) का अर्थ यह होता है कि संविधान की किसी एक या कुछ धाराओं में परिवर्तन कर दिया जाय।

फैडरल कौंसिल संविधान में संशोधन का कोई प्रस्ताव तैयार करके फैडरल विधानमंडल की दोनों सभाओं अर्थात् नैशनल कौंसिल और कौंसिल आफ स्टेटस के पास विचारार्थ भेज सकती है। दोनों सभायें उस पर विचार करती हैं और यदि दोनों सभायें प्रस्ताव से सहमत हों, तो उसे जनता की राय जानने हेतु जनमतसंग्रह के लिए भेज दिया जाता है। वोट देने वाले नागरिकों के बहुमत तथा कण्टनों के बहुमत का समर्थन मिलने के बाद ही वह प्रस्ताव पास माना जाता है। इस सम्बन्ध में पूरे कण्टन का एक वोट होता है और अर्द्ध कण्टन का आधा वोट होता है। कण्टन का वोट प्रस्ताव के पक्ष में है या विपक्ष में, इस बात का पता लगाने का आधार यह है कि यदि किसी कण्टन में पड़े कुल वोटों में बहुमत वोट प्रस्ताव के पक्ष में हैं तो उस कण्टन का वोट प्रस्ताव के पक्ष में माना जाता है और यदि कण्टन में पड़े कुल वोटों का बहुमत वोट प्रस्ताव के विपक्ष में हो, तो उस कण्टन का वोट प्रस्ताव के विपक्ष में मान लिया जाता है। १८४८ से लेकर अब तक फैडरल विधान मंडल द्वारा पेश किये गये संविधान में संशोधन के लगभग ८० प्रस्तावों में से केवल ५१ प्रस्ताव स्वीकार हो पाये हैं।

किन्तु यदि संविधान के संशोधन के किसी प्रस्ताव पर फैडरल कौंसिल की दोनों सभाओं में सहमति न हो तो उनमें से कोई भी सभा उस मामले को जनमतसंग्रह के लिए भेज सकती है। जनता के समक्ष यह प्रस्ताव रखा जाता है कि संविधान का पूर्ण संशोधन किया जाय। जनता अपनी इच्छा 'हाँ' या 'नहीं' में व्यक्त करती है। यदि अधिकांश जनता की इच्छा 'नहीं' हो तो मामला यहीं समाप्त हो जाता है, किन्तु यदि अधिकांश जनता की इच्छा 'हाँ' हो तो विधानमंडल को भंग कर दिया जाता है और नया चुनाव कराया जाता है। नया विधानमंडल नया संविधान तैयार करता है और उस पर जनता की स्वीकृति लेता है। यद्यपि विधि यही है किन्तु अभी तक कभी भी ऐसा अवसर नहीं आया है कि दोनों सभायें किसी प्रस्ताव पर असहमत रही हों और उनको भंग करके नया चुनाव करवाना पड़ा हो।

जनता द्वारा संवैधानिक संशोधन की मांग (Constitutional Initiative)—स्विटजरलैंड में जनता भी संविधान में पूर्ण संशोधन या आंशिक संशोधन की मांग कर सकती है। ऐसी मांग ५० ००० नागरिक अपने हस्ताक्षर सहित एक याचिका के रूप में भेज सकते हैं। अगर जनता की मांग संविधान में पूर्ण संशोधन की हो तो ऐसी स्थिति में वही प्रक्रिया अपनाई जाती है जो ... अपनाई जाती है जब फैडरल एसेम्बली की दोनों सभायें संविधान में

संशोधन के प्रस्ताव से सहमत न हो। अथवा ऐसी स्थिति में जनता की राय ली जाती है और यदि जनता पूर्ण संशोधन करने के पक्ष में हो तो विधान मण्डल को भंग करके नये चुनाव कराये जाते हैं और नया विधानमंडल नया संविधान तैयार करता है और उस पर जनता की स्वीकृति ली जाती है।

यदि जनता की याचिका में आंशिक संशोधन की माँग की गई हो तो यह देखना होता है कि जनता की माँग साधारण इच्छा के रूप में है या पूर्ण विवरण सहित एक बिल के रूप में है। साधारण इच्छा के रूप में की गई माँग को (Unformulative Initiative) कहा जाता है और विवरण सहित बिल के रूप में की गई माँग को (Formulative Initiative) कहा जाता है। इन दोनों प्रकार की माँगों के संबंध में अलग अलग प्रक्रियायें हैं। यदि आंशिक संशोधन की माँग सामान्य इच्छा के रूप में की गई हो और फैडरल एसम्बली उस माँग से सहमत हो तो वह जनता की इच्छा को एक संशोधन के रूप में तैयार करता है और उसे जनता तथा कैन्टनों के पास जनमतसंग्रह के लिए भेज देती है। किन्तु यदि जनता की आंशिक संशोधन की माँग से फैडरल असेम्बली सहमत न हो तो जनता के सामने यह प्रश्न जनमतसंग्रह के लिए रखा जाता है कि वह संविधान में आंशिक संशोधन चाहती है या नहीं? यदि बहुसंख्यक मतदाता आंशिक संशोधन करने के पक्ष में राय देते हैं तो फैडरल एसम्बली जनता की इच्छा के अनुसार संविधान में संशोधन का प्रस्ताव तैयार करता है और उसे जनता तथा कैन्टनों के पास जनमतसंग्रह के लिए भेजती है।

यदि संविधान में संशोधन करने के लिए जनता की माँग एक तैयार बिल के रूप में प्रस्तुत की गई हो और फैडरल एसम्बली उस बिल से सहमत हो तो फैडरल एसम्बली उस पर अपनी स्वीकृति देने के बाद उसे जनता व कैन्टनों के पास जनमतसंग्रह के लिए भेज देती है। किन्तु यदि फैडरल एसम्बली उस बिल से सहमत न हो तो वह उसे अस्वीकार करने की सिफारिश के साथ जनमतसंग्रह के लिए भेज सकती है या उस बिल के साथ अपना प्रतिपक्ष संशोधन प्रस्ताव भी जनमतसंग्रह के लिए भेज सकता है।

संविधान में संशोधन की विधि का मूल्यांकन—हम पढ़ चुके हैं कि १८४८ का संविधान ही स्विट्जरलैंड का बुनियादी संविधान है। इस संविधान में १८७४ के बाद पूर्ण संशोधन (Total Revision) के संबंध अब तक केवल दो बार प्रयत्न किये गये हैं। पहली बार १८८० ई० में और दूसरी बार १९३५ ई० में किन्तु ये दोनों प्रयत्न असफल रहे। इस बात की काफी संभावना है कि निकट भविष्य में कभी इस संविधान में पूर्ण संशोधन करने के प्रयत्न किये जायेंगे क्योंकि कई बार हुए आंशिक संशोधनों के कारण अनेक धाराओं के बीच कई भ्रान्तियाँ पैदा हो गई हैं और इन भ्रान्तियों को दूर

करना आवश्यक है। एक दूसरा कारण यह भी है कि इस संविधान की अनेक धाराएँ इस समय निरर्थक या निष्प्रयोजन हैं। उनका कोई उपयोग नहीं है अतः उन्हें भी समाप्त करना आवश्यक है। कुछ लोगों की धारणा है कि इस संविधान को बदली हुई वर्तमान स्थिति के अनुकूल बनाने की दृष्टि से भी इसमें पूर्ण संशोधन करना आवश्यक है।

संविधान में संशोधन करने के लिए जो विधि निर्धारित की गई है, उसका अध्ययन करने के बाद हम समझ सकते हैं कि स्विटजरलैण्ड में संविधान का संशोधन करने की प्रक्रिया बड़ी जटिल तथा दुष्कर है। लेकिन अमरीका में संविधान का संशोधन करने की जो प्रक्रिया है, उसमें स्विटजरलैण्ड की प्रक्रिया अपेक्षाकृत सरल ही है। सबसे विचित्र बात यह है कि संविधान में संशोधन करने का प्रत्येक प्रस्ताव जनमतसंग्रह के लिए अवश्य भेजा जाता है। १८४८ से १९६९ तक के १२१ वर्ष के काल में स्विटजरलैण्ड के विधानमंडल ने संविधान में संशोधन करने के लगभग १०० प्रस्ताव पेश किये हैं, जिनमें से केवल ५१ को वहाँ की जनता ने स्वीकार किया है। इसी प्रकार जनता की ओर से लगभग ५० प्रस्ताव संविधान में संशोधन करने के लिए आये लेकिन उनमें से केवल सात प्रस्ताव ही स्वीकृत हुये। साधारण विधि के लिए जनमत संग्रह आवश्यक नहीं है किन्तु संवैधानिक संशोधन के लिए जनमत संग्रह अनिवार्य है। इसके अतिरिक्त केन्द्रीय विधानमंडल स्वयं संविधान में संशोधन नहीं कर सकता। इसी कारण फाइनर का कहना है कि संवैधानिक संशोधन की प्रणाली स्विटजरलैण्ड के संविधान को श्रेष्ठता प्रदान करती है।

स्विटजरलैण्ड के संविधान में अब तक जो संशोधन हुये हैं, उनका एक परिणाम यह हुआ है कि केन्द्रीय सरकार अर्थात् फेडरल सरकार की शक्तियाँ बहुत बढ़ गई हैं। एक विशेष बात यह है कि स्विटजरलैण्ड के संविधान का विकास केवल सामान्य संवैधानिक संशोधन के आधार पर ही हुआ है। अमरीका के संविधान के विकास में वहाँ के सुप्रीम कोर्ट के निर्णयों का बड़ा महत्व है। अमरीका की सुप्रीम कोर्ट जहाँ अमरीकी जनता के अधिकारों की रक्षक है वहाँ वह अमरीका के संविधान की सबसे बड़ी व्याख्याकार भी है। उसने अपने व्याख्या तथा न्यायिक निर्णय (Judicial Review) के द्वारा अमरीका के संविधान के विकास में बहुत योगदान दिया है। लेकिन इसके विपरीत स्विटजरलैण्ड की फेडरल ट्रिब्युनल को न्यायिक निर्णय (Judicial Review) का अधिकार प्राप्त नहीं है। स्विटजरलैण्ड की फेडरल ट्रिब्युनल वहाँ की फेडरल एसेम्बली द्वारा पास किये गये किसी कानून को असंवैधानिक या संविधान विरोधी घोषित करके रद्द नहीं कर सकती। १९३८ में यह विषय जनता के सामने जनमतसंग्रह के लिए रखा गया था कि फेडरल ट्रिब्युनल को निर्णय का

रखे गये हैं जैसे, वाणिज्य संबंध, युद्ध और संधि, विदेशों के साथ करार व समझौते देश के भीतर मुद्रा संचार के साधन, वाणिज्य, उच्च शिक्षा, नागरिकता प्रदान करना तथा अन्य विषयों पर नियंत्रण आदि। इन विषयों के अलावा अन्य विषय कैण्टनों को सौंप गये हैं और कहा गया है कि कैण्टन अपने क्षेत्राधिकार में प्रभुसत्ता सम्पन्न हैं।

किन्तु धीरे धीरे फेडरल सरकार के अधिकार बढ़ते गये हैं। राष्ट्रीय एकता, संगठन तथा अखण्डता की आवश्यकता ने फेडरल सरकार को अपना क्षेत्राधिकार बढ़ाने का अवसर प्रदान किया। सैनिक शिक्षा, बैंकिंग, पेटेंट, कारखानों का व्यापार, शराब का उत्पादन तथा व्यापार, रेल और सड़कों का प्रबन्ध धीरे धीरे फेडरल सरकार के हाथों में आ गया। इतना ही नहीं उत्पादन शुल्क (excise duty) कैण्टनों का विषय था, किन्तु धीरे धीरे फेडरल सरकार ने इस शुल्क को भी अपने हाथ में ले लिया। यद्यपि इस शुल्क से होने वाली आमदनी कैण्टनों में बाँट दी जाती है। फेडरल सरकार के अधिकार बढ़ाने वाला सब से प्रमुख कारण सुरक्षा का प्रश्न रहा है। प्रथम विश्व युद्ध और द्वितीय विश्व युद्ध के दौरान फेडरल एसेम्बली ने फेडरल सरकार को असाधारण अधिकार प्रदान कर दिये। ये अधिकार देश की सुरक्षा के लिए तथा अखण्डता की रक्षा के लिए दिये गये थे। यद्यपि इन अधिकारों द्वारा नागरिकों की स्वाधीनताएँ भी छिन गई किन्तु जनता ने समय की माँग को देखते हुए फेडरल सरकार के अधिकारों को बढ़ाने के प्रयत्नों का स्वागत किया। यह सब इसलिए था कि देश की रक्षा करने के लिए फेडरल सरकार को व्यापक अधिकार देना आवश्यक था। इसके अतिरिक्त आर्थिक मन्दी, सार्वजनिक सेवाओं को बढ़ाने की आवश्यकता तथा देश में टेक्निकल विकास के कारण भी केन्द्रीय सरकार की शक्तियों में वृद्धि हुई है। युद्ध काल तथा आर्थिक मन्दी समाप्त होने के बाद लोगों को आशा थी कि फेडरल सरकार अपनी शक्तियाँ कम कर लेगी किन्तु ऐसा नहीं हुआ और युद्ध तथा आर्थिक मन्दी व्यतीत हो जाने के बाद भी अधिकांश अधिकार फेडरल सरकार के पास ही बने रहे हैं।[1]

कुछ विद्वानों का मत है कि फेडरल सरकार की शक्तियों का इस प्रकार बढ़ जाना एक बड़ी खतरनाक प्रवृत्ति है। उनकी आशंका है कि इस प्रवृत्ति के बढ़ते रहने से फेडरल सरकार कैण्टनों पर हावी हो जायगी और कैण्टनों की

1 During the two world wars and the economic depression the Federal Government's scope of action was vastly increased As the war time emergency passed the range of federal action decreased but not to its former level"
— John Brown Masson

स्थिति स्थानीय संस्थाओं जैसी हो जायगी और वे फेडरल सरकार की आज्ञा का पालन करने के अलावा कुछ नहीं कर पायेंगे। किन्तु इस प्रकार की आशंका निराधार है। वास्तव में स्विटजरलैण्ड का संविधान एक शक्तिशाली संघीय सरकार की व्यवस्था करता है।

अभ्यास के लिये प्रश्न

१ यद्यपि स्विटजरलैण्ड का संविधान स्विटजरलैण्ड में एक कानफेडरेशन (Confederation) की व्यवस्था करता है किन्तु स्विटजरलैण्ड सच्चे अर्थों में एक फेडरेशन (Federation) है। यह कथन कहाँ तक उचित है?

२ स्विटजरलैण्ड के संविधान की संघीयता का विश्लेषण कीजिये।

३ संघ सरकार के प्रमुख लक्षणों की कसौटियों पर स्विटजरलैण्ड की संघ सरकार की परीक्षा कीजिये और बताइये कि वह किन किन बातों में अन्य संघ सरकारों के समान व विपरीत है?

४ संघ सरकार तथा कैण्टनों की सरकारों के बीच अधिकारों तथा शक्तियों का विभाजन कैसे किया गया है? क्या यहाँ संघ सरकार के अधिकार व उसकी शक्तियाँ इतनी अधिक हैं कि कैण्टनों की स्वायत्तता का लोप सा हो गया है?

५ स्विटजरलैण्ड में कैण्टन उसी सीमा तक ही प्रभुसत्ता सम्पन्न हैं, जहाँ तक उनकी प्रभुसत्ता फेडरल सरकार के अधीन नहीं है और इस प्रकार कैण्टन उन सभी अधिकारों व शक्तियों का प्रयोग करते हैं जो संघ सरकार को प्रदान नहीं किये गये हैं।

६ स्विटजरलैण्ड का संविधान जिस संघ (Confederation) की व्यवस्था करता है, वह कुछ हद तक कैण्टनों के यापक और [illegible] जैसा है।' इस कथन की पुष्टि कीजिए।

अध्याय ५

स्विटजरलैंड का सघीय विधान-मण्डल—फेडरल एसेम्बली

स्विटजरलण्ड के सविधान की धारा ७१ मे कहा गया है कि कानफेडरेशन की सर्वोच्च सत्ता फेडरल एसम्बली के साथ मे होगी और फेडरल एसेम्बली मे दो सदन होंगे—(१) नेशनल कौंसिल और (२) कौंसिल ऑफ स्टेटस । अत स्पष्ट है कि स्विटजरलण्ड की फेडरल एसम्बली द्वि-सदनीय है । इन दोनों सदनो म कौंसिल ऑफ स्टेटस उच्च सदन है और नेशनल कौंसिल निचला सदन है। कौंसिल ऑफ स्टेटस स्विटजरलण्ड सघ मे सम्मिलित कण्टनो की प्रतिनिधि सस्था है अथात् इसम कण्टनो के प्रतिनिधियो को स्थान दिया गया है। इसके विपरीत नेशनल कौंसिल म स्विटजरलण्ड की जनता द्वारा प्रत्यक्ष रूप से चुने हुए प्रतिनिधि होते हैं। इन दोनो सदनो को मिलाकर फेडरल एसेम्बली कहा जाता है। यही फेडरल एसेम्बली स्विटजरलण्ड की सघ सरकार का विधान मण्डल है।

फेडरल एसम्बली को सब सघीय कानून पास करने का अधिकार है। स्विटजरलण्ड की अन्य कोई भी सस्था ऐसा नहीं है जो इसके द्वारा पास किये गये कानूनों को रद्द कर सके। सविधान की धारा ८५ मे कहा गया है कि यह विधान मण्डल उन सभी विषयो पर कानून बनाने के लिए पूर्णत सक्षम है, जो विषय कण्टनो को नही सौंपे गये हैं।

दोनों सदनों के समान अधिकार—लगभग प्रत्येक लोकतन्त्रात्मक देश म जहाँ द्विसदनीय विधान मण्डल है निम्न सदन को उच्च सदन की अपेक्षा अधिक अधिकार प्राप्त हैं। उदाहरण के लिए ब्रिटेन म हाउस आफ कामन्स वहाँ की हाउस आफ लार्ड्स से अधिक शक्तिशाली है और भारत मे लोक सभा राज्य सभा से अधिक शक्तिशाली है। किन्तु स्विटजरलण्ड म दोनो सदनो को समान अधिकार प्राप्त हैं। कोई भी सदन अधिकारो की दृष्टि से छोटा या बडा नहीं है। इसी कारण सी० एफ० स्ट्रांग का कहना है कि स्विटजरलण्ड की कार्यपालिका की ही भाँति वहा का विधान मण्डल भी अपने ढंग का निराला है। यही विश्व म एक ऐसा विधान मण्डल है जिसके उच्च सदन की शक्तियाँ निम्न सदन की शक्तियों से किसी भी प्रकार भिन्न नहीं हैं।[1] किन्तु

---

[1] The Swiss Legislature like the Swiss Executive is unique It is the only legislature in the world where the powers of the Upper House are in no way different from tho e of the lower

व्यवहार में ऐसा होता है कि कुछ मामलों में निचले सदन को प्राथमिकता दी जाती है।

भाषा का प्रयोग—स्विटजरलैण्ड के संविधान में जर्मन, फ्रेंच, इटालियन और रोमान्श चार भाषाओं को मान्यता प्राप्त है। फेडरल एसेम्बली के दोनों सदनों के सदस्य इन चारों भाषाओं में से किसी एक भाषा का प्रयोग कर सकते हैं। सदस्य लोग बहुधा जर्मन और फ्रेंच भाषा का प्रयोग करते हैं। अधिकतर सदस्य ऐसे हैं जो इन चारों भाषाओं में से दो या तीन भाषायें जानते हैं।

नीतिपूर्वक कार्य करने वाला विधान मण्डल—स्विटजरलैण्ड के संघीय विधान मण्डल की एक बड़ी विशेषता यह है कि उच्च सदन के लगभग ८० प्रतिशत सदस्य और निचले सदन के लगभग ६० प्रतिशत सदस्य उच्च शिक्षा प्राप्त किये हुए होते हैं। ये लोग किसी विषय पर विधान मण्डल में अपने विचार प्रकट करते समय बड़ी गम्भीरता व शान्ति से अपने पक्ष की दलीलें प्रस्तुत करते हैं। लार्ड ब्राइस ने स्विटजरलैण्ड के संघीय विधान मण्डल की बड़ी प्रशंसा की है। भावुकता, उत्तेजना और दलबन्दी यहाँ वर्जित ही समझे जाते हैं।

यद्यपि स्विटजरलैण्ड के संविधान ने वहाँ के संघीय विधान मण्डल को सर्वोच्च बनाया है किन्तु धीरे धीरे विधान मण्डल की शक्ति कम होती रही है। संविधान कहता है कि विधान मण्डल ही कार्यपालिका को चुनेगा तथा उस पर नियंत्रण रखेगा, वही फेडरल ट्रिब्यूनल के न्यायाधीशों को चुनेगा और युद्ध काल में वही प्रधान सेनापति को चुनेगा। इस प्रकार विधान मण्डल कार्यपालिका तथा न्यायपालिका दोनों पर अपना प्रभुत्व बनाये रख सकता है। किन्तु वास्तव में विधान मण्डल की शक्ति धीरे धीरे कम होती रही है।

हम फेडरल एसेम्बली के दोनों सदनों के गठन, उनकी सदस्यता तथा कार्यों व अधिकारों का वर्णन नीचे पढ़ेंगे।

कौंसिल आफ स्टेटस (Council of St tes)—कौंसिल आफ स्टेटस स्विटजरलैण्ड के संघीय विधान मण्डल का उच्च सदन है। इसमें स्विटजरलैण्ड के कैण्टनों के प्रतिनिधि चुनकर आते हैं।

गठन—कौंसिल आफ स्टेटस उच्च सदन है। इसमें कैण्टनों के प्रतिनिधि चुनकर आते हैं। नियम यह है कि प्रत्येक पूरे कैण्टन से दो-दो प्रतिनिधि चुने जाते हैं और प्रत्येक अर्द्ध-कैण्टन से एक एक प्रतिनिधि चुना जाता है। स्विटजरलैण्ड में १९ पूरे कैण्टन हैं और ६ आधे कैण्टन हैं। इस प्रकार कौंसिल आफ स्टेटस की सदस्य संख्या ४४ है। कौंसिल आफ स्टेटस का गठन वैसा ही है जैसा कि अमरीका में सीनेट का है। यह एक निरंतर बनी रहने वाली (Continuing) संस्था है।

सदस्यता—कौंसिल ऑफ स्टेट्स के सदस्य कण्टनों के प्रतिनिधि होते हैं। इनका चुनाव जनसंख्या के आधार पर नहीं होता। चाहे जनसंख्या कम हो या अधिक हो प्रत्येक कण्टन को समान प्रतिनिधित्व दिया जाता है। इनके चुनाव की विधि कण्टनों की सरकारें निर्धारित करती हैं। आरम्भ में कण्टन के विधान मण्डल या लण्डसजेमीण्डे (Landsgemeinde) द्वारा इन सदस्यों को चुनकर भेजा जाता था। लेकिन अब स्थिति बदल गई है। इस समय १५½ कण्टन प्रत्यक्ष मतदान द्वारा अपना प्रतिनिधि चुनते हैं। चार कण्टनों में इनका चुनाव कण्टन के विधान मण्डलों द्वारा किया जाता है। २½ कण्टनों में लण्ड सजेमीण्डे इनको चुनती है।

कोई भी व्यक्ति, जो नेशनल कौंसिल या फेडरल कौंसिल का सदस्य हो, वह कौंसिल ऑफ स्टेट्स का सदस्य नहीं चुना जा सकता। इसी प्रकार कोई भी व्यक्ति, जो फेडरल ट्रिब्यूनल का सदस्य हो उस कौंसिल ऑफ स्टेट्स का सदस्य नहीं चुना जा सकता। कौंसिल ऑफ स्टेट्स के सदस्यों का वेतन और उनका कार्यकाल कण्टन द्वारा निर्धारित किया जाता है। अतः उनके वेतन तथा कार्यकाल में भी काफी विविधता है। वेतन उन्हें कण्टनों के राजकोष से ही दिया जाता है। १८½ कण्टनों में उन्हें चार वर्ष के लिये चुना जाता है। ३ कण्टन अपने प्रतिनिधि तीन वर्ष के लिए चुनते हैं और एक कण्टन से प्रतिनिधि को केवल एक वर्ष के लिये चुना जाता है। अतः स्पष्ट है कि विभिन्न कण्टनों में चुने गये सदस्यों का वेतन और उनका कार्यकाल अलग-अलग होता है।

कौंसिल आफ स्टेट्स के सदस्यों को दुबारा भी चुना जा सकता है। प्रायः ये सदस्य दुबारा और तीन बार से अधिक समय तक चुने जाते हैं। अभिप्राय यह है कि वे अवसर तब तक चुने जाते रहते हैं जब कि वे स्वयं इस पद को छोड़ देने के इच्छुक न हों।

पदाधिकारी—कौंसिल आफ स्टेट्स का एक प्रेसीडेण्ट और एक वाइस प्रेसीडेण्ट होता है। दोनों का चुनाव कौंसिल के सदस्य अपने में से ही करते हैं। परम्परा यह है कि प्रेसीडेण्ट और वाइस प्रेसीडेण्ट एक ही कण्टन के नहीं हो सकते। इसके अतिरिक्त एक परम्परा यह भी है कि प्रेसीडेण्ट केवल एक वर्ष तक ही अपने पद पर रहता है। वह दुबारा नहीं चुना जाता। वाइस प्रेसीडेण्ट को अगले साल प्रेसीडेण्ट पद के लिए चुन लिया जाता है।

प्रेसीडेण्ट को सदन की बैठकों की अध्यक्षता करना होता है। वह सभा के कार्य का संचालन नियमों के अनुसार करता है। यदि किसी विषय पर पक्ष तथा विपक्ष में बराबर वोट आयें तो उसे अपना निर्णायक वोट देने का अधिकार होता है। उसे फेडरल कौंसिल के सदस्यों, फेडरल ट्रिब्यूनल के न्यायाधीशों

जनता का प्रतिनिधित्व करते हैं और जनता द्वारा ही चुने जाते हैं। नेशनल कौंसिल के सदस्यों का कार्यकाल चार वर्ष का होता है, अर्थात उन्हें चार वर्ष की अवधि के लिये चुना जाता है। चार वर्ष के बाद आम चुनाव अक्टूबर के अन्तिम रविवार को होता है और दिसम्बर के प्रथम सोमवार को नवनिर्वाचित नेशनल कौंसिल की पहली बैठक होती है।

संविधान की धारा ७५ में कहा गया है कि प्रत्येक नागरिक को नेशनल कौंसिल के सदस्यों के चुनाव में वोट देने का अधिकार है। गम्भीर अपराधियों और कुछ कष्टनों में दिवालिये, पागल तथा भिखारियों को वोट देने का अधिकार नहीं है। ध्यान रहे कि स्त्रियों को वोट देने का अधिकार प्राप्त नहीं है।

संविधान की धारा ७५ में ही कहा गया है कि कोई भी व्यक्ति जो स्विटजरलैंड का नागरिक है जिसे वोट देने का अधिकार है किन्तु जो धर्माधिकारी (Clergy) नहीं है नेशनल कौंसिल की सदस्यता के लिये उम्मीदवार के रूप में खड़ा हो सकता है। फेडरल सरकार के कर्मचारी, अधिकारी, फेडरल कौंसिल के सदस्य और कौंसिल आफ स्टेट्स के सदस्य इस सदन के सदस्य नहीं बन सकते।

नेशनल कौंसिल का चुनाव एक राष्ट्रीय चुनाव होता है। चुनाव के लिए निर्वाचन क्षेत्र फेडरल एसेम्बली निर्धारित करती है। राजनैतिक दल अपने उम्मीदवारों की सूचियाँ तैयार करते हैं। वोट देने वाले लोग आनुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली के अधीन सूची प्रथा (List System) में अपने उम्मीदवार चुनते हैं। यह चुनाव प्रत्यक्ष होता है और गुप्त मतदान प्रणाली से होता है। नेशनल कौंसिल की सदस्यता एक निर्धारित अवधि के लिए होती है। अधिकांश सदस्य कई बार निर्वाचित होते रहते हैं।

पदाधिकारी—नेशनल कौंसिल के सदस्य अपने में से ही एक सदस्य को अपना प्रेसीडेण्ट और एक अन्य सदस्य को अपना वाइस प्रेसीडेण्ट चुनते हैं। इन दोनों का चुनाव एक वर्ष के लिए किया जाता है। इन दोनों में से कोई भी अपने पद पर दोबारा नहीं चुना जा सकता। जो व्यक्ति एक वर्ष तक वाइस प्रेसीडेण्ट के पद पर रह चुका होता है अगले वर्ष प्रेसीडेण्ट चुन लिया जाता है। प्रेसीडेण्ट पद पर एक वर्ष तक रहने वाला व्यक्ति अगले वर्ष न प्रेसीडेण्ट रह सकता है और न वाइस प्रेसीडेण्ट रह सकता है। यह भी ध्यान रखा जाता है कि दोनों पदों पर चुने गये व्यक्ति एक ही कैंटन के न हों। इतना ही नहीं इन दोनों पदों पर एक ही वंश के व्यक्ति या विवाह द्वारा सम्बन्धित व्यक्ति भी नहीं चुने जा सकते। उपरोक्त प्रतिबन्ध इसलिए लगाये गये हैं कि इन पदों पर किसी एक व्यक्ति या एक कैंटन अथवा किसी

मामले में क्षमादान करती है, तो उसका निर्णय भी दोनों सदनों के संयुक्त अधिवेशन में ही किया जाता है। जब दोनों सदनों का संयुक्त अधिवेशन होता है, तो नेशनल कौंसिल का प्रेसीडेण्ट संयुक्त अधिवेशन का सभापतित्व करता है और इस अधिवेशन में वोट देने वाले सदस्यों के बहुमत से निर्णय किये जाते हैं।

विरोधी दल—स्विटजरलैण्ड में फेडरल एसेम्बली में न कोई शासक दल होता है और न कोई विरोधी दल। केन्द्रीय कार्यपालिका अर्थात फेडरल कौंसिल के सदस्य विधान मण्डल अर्थात् फेडरल एसम्बली के केवल बहुमत दल के लोगों में से नहीं चुने जाते। फेडरल कौंसिल में लगभग सभी प्रमुख दलों के प्रमुख नेता चुन लिए जाते हैं। इसी प्रकार फेडरल एसेम्बली फेडरल कौंसिल को न पदच्युत कर सकती है और न उसका त्यागपत्र देने के लिए बाध्य कर सकती है। स्विटजरलैंड की कार्यपालिका में कई दलों के लोग होते हैं। अतः वहाँ कोई एक राजनैतिक दल शासक दल नहीं होता। जब शासक दल नहीं होता, तो विरोधी दल का भी प्रश्न नहीं उठता। विधान मंडल में किसी विषय पर विचार करते समय सदस्यगण दलीय दृष्टिकोण को छोड़कर राष्ट्रीय दृष्टिकोण को सामने रखते हैं।

फेडरल एसेम्बली के अधिकार

फेडरल एसेम्बली के अधिकारों का वर्णन निम्नलिखित शीर्षकों के अन्तर्गत किया जा सकता है —

१ **वैधानिक अधिकार**—(१) यह फेडरल कौंसिल के सदस्यों, प्रेसीडेण्ट और वाइस प्रेसीडेंट फेडरल ट्रिब्युनल के सदस्यों प्रेसीडेण्ट और वाइस प्रसीडण्ट, फेडरल इन्श्योरेंस ट्रिब्युनल के सदस्यों, प्रेसीडण्ट और वाइस-प्रेसीडेण्ट फेडरेशन के चान्सलर और सेना के कमाण्डर इन चीफ को चुनता है।

(२) यह इन सभी पदों, संगठनों और इन के अधिकारियों के निर्वाचन के संबंध में कानून बनाती है।

(३) फेडरल सरकार के पास जो विषय हैं, उन पर फेडरल एसम्बली ही कानून बनाती है।

(४) यह फेडरल संविधान का विधिवत पालन करवाने के लिए और कण्टनों के संविधानों की रक्षा और उनके संबंध में फेडरल सरकार के कर्त्तव्यों का निर्धारण के संबंध में कानून बनाती है।

(५) यह विदेशी आक्रमणों से स्विट्जरलैण्ड की रक्षा करने के लिए और उसकी आजादी तथा तटस्थता की रक्षा के लिए कानून बनाती है।

(६) यह फेडरेशन का वार्षिक बजट पास करती है।

३ वित्तीय अधिकार—यद्यपि संघीय सरकार का बजट कार्यपालिका तैयार करती है और उसे फेडरल एसेम्बली में पेश करती है, किन्तु उस बजट को पास करने का अधिकार फेडरल एसेम्बली को ही है। फेडरल एसेम्बली संघीय बजट में संशोधन भी कर सकती है। फेडरल एसेम्बली ही संघीय सरकार को ऋण लेने की अनुमति प्रदान करती है। इसके अतिरिक्त कार्यपालिका के खर्च के हिसाब-किताब की जाँच करने का अधिकार भी फेडरल एसेम्बली को है।

४ न्यायिक अधिकार—फेडरल एसेम्बली को पर्याप्त न्यायिक अधिकार भी प्राप्त हैं जैसे—(१) वह स्विट्जरलैण्ड के न्यायिक संगठन के सम्बन्ध में कानून बनाती है। (२) वह फेडरल के प्रेसीडेण्ट तथा अन्य सदस्यों (न्यायाधीशों) को चुनती है। (३) प्रशासनिक झगड़ों में फेडरल न्यायालयों के निर्णयों के विरुद्ध फेडरल एसेम्बली ही अपील सुनती है। (४) फेडरल न्यायालय अपने कार्य की वार्षिक रिपोर्ट फेडरल एसेम्बली में प्रस्तुत करता है। (५) फेडरल एसेम्बली दण्डित व्यक्तियों को क्षमा कर सकती है।

दोनों सदनों के बीच सम्बन्ध—जैसाकि हम पढ़ चुके हैं, संविधान ने फेडरल एसेम्बली के दोनों सदनों को समान अधिकार प्रदान किये हैं। किन्तु यदि दोनों सदनों के बीच कोई मतभेद पैदा हो जाय तो उसका निराकरण करने के लिए संविधान में कोई व्यवस्था नहीं की गई है। यद्यपि संवैधानिक दृष्टि से यह बहुत बड़ी त्रुटि है और इस के कारण बड़ी विषम परिस्थिति पैदा हो सकती है किन्तु व्यवहार में देखा गया है कि इन दोनों सदनों के बीच प्रायः कोई मतभेद पैदा नहीं होता। लेकिन यदि कभी कोई मतभेद पैदा हो जाये तो उसे दोनों सदनों की मध्यस्थ समिति (Arbitration Committee) के पास भेज दिया जाता है। इस समिति में दोनों सदनों के बराबर संख्या में सदस्य होते हैं। इस समिति में मतभेद को दूर करने का प्रयत्न किया जाता है। लेकिन यदि अन्त में यह समिति भी मतभेद दूर न कर पाये तो उस मामले या कानून को वहीं छोड़ दिया जाता है अर्थात उसको आगे नहीं लिया जाता। किन्तु यहाँ यह बात स्मरणीय है कि अभी तक वहाँ ऐसा कोई मामला नहीं आया है जो हल न हो पाया हो।

यद्यपि संवैधानिक दृष्टि से दोनों सदनों के अधिकार समान हैं किन्तु कौंसिल आफ स्टेट्स की स्थिति स्वभावतः कुछ छोटी है। लेकिन यह भी ध्यान रहे कि स्विट्जरलैण्ड की कौंसिल आफ स्टेट्स इंगलैण्ड की हाउस आफ लार्ड्स या भारत के राज्य सभा जैसी निम्न तथा निचले दर्जे की नहीं है।

फेडरल एसेम्बली और फेडरल कौंसिल के बीच सम्बन्ध—यद्यपि संविधान में कहा गया है कि फेडरल कौंसिल के सदस्यों का चुनाव फेडरल एसेम्बली करेगी और यद्यपि यह भी सच है कि फेडरल एसेम्बली फेडरल

कौंसिल के सदस्यों तथा उनके कार्यों की आलोचना भी कर सकती है किन्तु वह फेडरल कौंसिल के सदस्यों को हटा नहीं सकती। अतः फेडरल कौंसिल के सदस्य फेडरल एसेम्बली की आलोचना की अधिक चिन्ता नहीं करते। जब अन्य लोकतन्त्रीय देशों में मन्त्रिमण्डल विधान-मण्डल के प्रति उत्तरदायी होता है और मन्त्रिमण्डल का जीवन विधान-मण्डल के हाथ में होता है, वैसी स्थिति स्विटजरलैण्ड में नहीं है। यहाँ मन्त्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व की प्रथा नहीं है अतः फेडरल कौंसिल के सदस्य वर्षों तक फेडरल एसेम्बली की आलोचना के बाद भी अपने पद पर बने रहते हैं।

फेडरल कौंसिल के सदस्य प्रायः लोकप्रिय व जनसेवी व्यक्ति चुने जाते हैं अतः उनका बड़ा मान होता है और उनके द्वारा पेश किया गया बिल या बजट फेडरल एसेम्बली में पास हो जाता है। इसके अतिरिक्त जनमत संग्रह तथा प्रत्यक्ष लोकतन्त्रीय परिपाटी ने भी फेडरल कौंसिल को काफी साहस दिया है कि वह फेडरल एसेम्बली से डरे बिना अपना कार्य कर सके। श्री रैपर्ड का कहना है कि फेडरल एसेम्बली को अनेक संवैधानिक विशेषाधिकार प्राप्त होने के बावजूद भी नेतृत्व फेडरल कौंसिल के हाथों में चला गया है।[1]

अभ्यास के लिये प्रश्न

१ फेडरल एसेम्बली के गठन, उसकी शक्तियों तथा कार्यों का वर्णन कीजिये।

२ कौंसिल आफ स्टेट्स के गठन, उसकी सदस्यता, पदाधिकारियों और उसके कार्यों का वर्णन कीजिये।

३ नेशनल कौंसिल के गठन तथा उसके कार्यों व अधिकारों की समीक्षा कीजिये।

४ फेडरल एसेम्बली के दोनों सदनों के बीच जो सम्बन्ध हैं उनका मूल्यांकन कीजिये।

५ फेडरल एसेम्बली और फेडरल कौंसिल के बीच कैसे सम्बन्ध हैं?

६ फेडरल एसेम्बली में कानून कैसे बनते हैं?

७ स्विटजरलैण्ड में फेडरल विधान मण्डल तथा फेडरल कार्यपालिका के बीच क्या सम्बन्ध है? आलोचना कीजिये।

८ यद्यपि स्विटजरलैण्ड की फेडरल एसेम्बली को अनेक संवैधानिक विशेषाधिकार प्राप्त हैं किन्तु यह बात सत्य है कि नेतृत्व वहाँ की फेडरल कौंसिल के हाथों में चला गया है। इस कथन की समीक्षा कीजिये।

---

1 In spite of all the constitutional prerogatives of the Federal Assembly the lead has clearly passed into the hands of Federal Council —W F Rappard

अध्याय ६

स्विटजरलैंड की संघीय कार्यपालिका-फेडरल कौंसिल

स्विटजरलैन्ड में जहाँ अनेक विलक्षण बातें हैं वहाँ उसकी कार्यपालिका भी विलक्षण है। इसे स्विटजरलैन्ड में फेडरल कौंसिल कहा जाता है। इसके सम्बन्ध में सी एफ स्ट्राँग का कहना है कि विश्व की संवैधानिक व्यवस्था में इसका अनोखा स्थान है।[1] इसका अनोखापन कई बातों से प्रकट होता है। विश्व के अन्य देशों में कार्यपालिका का प्रमुख (Chief Executive Head) कोई एक व्यक्ति होता है जबकि स्विटजरलैन्ड में कार्यपालिका का प्रमुख एक व्यक्ति नहीं है बल्कि सात व्यक्तियों की एक समिति है। इसके अतिरिक्त इस समिति के सातों सदस्यों में कोई छोटा या बड़ा नहीं होता—सब समान होते हैं। स्विटजरलैन्ड की कार्यपालिका न अमरीका जैसी है और न ब्रिटेन जैसी है। अमरीका में प्रेसीडेण्ट कार्यपालिका का प्रमुख है और ब्रिटेन में वहाँ का सम्राट कार्यपालिका का प्रमुख है। किन्तु स्विटजरलैन्ड में सात सदस्यों की समिति के ऊपर कार्यपालिका का उत्तरदायित्व है। इसी कारण यहाँ की कार्यपालिका को बहुल कार्यपालिका (Plural Executive) कहा जाता है।

कार्यपालिका का गठन—स्विटजरलैन्ड की कार्यपालिका वहाँ की फेडरल कौंसिल के सदस्यों का चुनाव फेडरल एसेम्बली के दोनों सदनों की संयुक्त बैठक द्वारा किया जाता है। ये सदस्य चार वर्ष की अवधि के लिए चुने जाते हैं अर्थात् कार्यपालिका का कार्यकाल चार वर्ष का होता है। यद्यपि फेडरल कौंसिल के सदस्य फेडरल एसेम्बली द्वारा चुने जाते हैं किन्तु वे फेडरल एसेम्बली के सामने अपने कार्यों के लिए उत्तरदायी नहीं होते अर्थात यदि फेडरल एसेम्बली उनकी नीतियों को अस्वीकृत करे तब भी उन्हें त्यागपत्र देने की आवश्यकता नहीं होती। फेडरल एसेम्बली यदि चाहे तो किसी व्यक्ति को फेडरल कौंसिल का सदस्य चुनने से इन्कार कर दे, किन्तु एक बार चुन जाने के बाद फेडरल कौंसिल के सदस्य को त्यागपत्र देने के लिए बाध्य नहीं किया जा सकता।

फेडरल कौंसिल राज्य का प्रमुख और सरकार की भी प्रमुख होती है। फेडरल कौंसिल उन कार्यों को करती है, जो ब्रिटेन का मन्त्रिमण्डल करता है और उन कार्यों को भी करती है जो ब्रिटेन का सम्राट करता है। इस प्रकार यह राज्य की सरकार तथा राज्य के प्रमुख दोनों के कार्यों को करती है।

---

1 Unique among the Constitutional system of the world

म्बली की सदस्यता त्याग चुके होते हैं। इस मामले में स्विटजरलैंड की कार्यपालिका की स्थिति अमरीका व ब्रिटेन की कार्यपालिका से भिन्न है। अमरीका में कार्यपालिका के सदस्य न तो वहाँ की काँग्रेस के सदस्य होते हैं, न उसकी बैठकों में भाग लेते हैं। ब्रिटेन में कार्यपालिका के सदस्य (मन्त्री) वहाँ के हाउस आफ कामन्स के बहुमत दल के नेता होते हैं और वे हाउस आफ कामन्स की बैठकों में भाग लेते हैं, बहस का उत्तर देते और मतदान में भी भाग लेते हैं। स्विटजरलैंड की कार्यपालिका वहाँ के विधान मंडल के प्रति उत्तरदायी नहीं है अर्थात् वहाँ का विधानमण्डल वहाँ का कार्यपालिका (फेडरल कौंसिल के सदस्यों) को त्यागपत्र देने को बाध्य नहीं कर सकता।

फेडरल कौंसिल के सदस्यों को ६५००० स्विस फ्रैंक वार्षिक वेतन मिलता है। कौंसिल के प्रेसीडेण्ट को ५००० फ्रैंक अतिरिक्त भत्ता मिलता है। पाँच वर्ष तक कौंसिल का सदस्य रहने के बाद रिटायर होने की स्थिति में उन्हें पेंशन भी मिलती है। फेडरल कौंसिल के सदस्यों को कुछ छूट मिलती है। उन्हें अपनी सदस्यता काल में सैनिक सेवा से मुक्ति रहती है। उनकी सदस्यता काल में उन पर कोई फौजदारी मुकदमा (Criminal proceeding) नहीं चलाया जा सकता। अपने कार्यकाल के दौरान उन्हें बर्न में रहना होता है।

फेडरल कौंसिल के निर्णय सामूहिक निर्णय माने जाते हैं। इसकी बैठकों की कार्यवाही गोपनीय मानी जाती है। प्रति सप्ताह कौंसिल की एक बैठक होना आवश्यक होता है। बैठक की कार्यवाही के लिए कोरम होना आवश्यक है और कम से कम ४ सदस्यों की उपस्थिति का कोरम माना जाता है। सामान्यतया बहुमत से निर्णय किये जाते हैं किन्तु एक बार निर्णय हो जाने के बाद सभी सदस्य उस निर्णय को मानते हैं।

प्रेसीडेण्ट और वाइस प्रेसीडण्ट—फेडरल एसेम्बली फेडरल कौंसिल के सदस्यों में से प्रति वर्ष एक सदस्य को प्रेसीडेण्ट और वाइस प्रेसीडण्ट चुनती है। कोई भी व्यक्ति लगातार दो वर्ष तक प्रेसीडेण्ट के पद पर या वाइस प्रेसीडेण्ट के पद पर नहीं चुना जा सकता। इसका अर्थ यह हुआ कि प्रेसीडेण्ट और वाइस प्रेसीडेण्ट दोनों ही एक वर्ष के बाद अपना पद छोड़ देते हैं। वाइस प्रेसीडेण्ट अगले वर्ष प्रेसीडेण्ट चुना जा सकता है, किन्तु वाइस-प्रेसीडण्ट के पद पर दोबारा नहीं चुना जा सकता। लेकिन प्रेसीडेण्ट अगले साल वाइस प्रेसीडेण्ट नहीं चुना जा सकता। साधारणतया होता यह है कि अगले वर्ष प्रेसीडेण्ट अपना पद छोड़ देता है और वाइस प्रेसीडेण्ट को प्रेसीडेण्ट पद के लिए चुन लिया जाता है। प्रेसीडेण्ट और वाइस प्रेसीडेण्ट के पद फेडरल कौंसिल के सदस्यों को उनकी सीनियरिटी के अनुसार मिलते रहते हैं। संक्षेप में इसका अर्थ यह है कि फेडरल कौंसिल के

स्विटजरलैंड की फेडरल कौंसिल प्रणाली के प्रभाव से बाहर होती है। इसका कारण यह है कि इसके सदस्य किसी दल की राजनतिक दल से नहीं चुने जाते। यद्यपि फेडरल कौंसिल वहाँ के विधानमण्डल अर्थात् फेडरल एसेम्बली का नेतृत्व नहीं करती, किन्तु वह विधान मण्डल के प्रभाव से बिल्कुल मुक्त भी नहीं है। अतः स्विटजरलैण्ड की कार्यपालिका में मन्त्रिमण्डल प्रणाली और अध्यक्षीय प्रणाली दोनों के कुछ तत्व विद्यमान हैं।

फेडरल कौंसिल का सदस्य चुने जाने के लिए कोई विशेष योग्यताएँ निर्धारित नहीं हैं। स्विटजरलैण्ड का कोई भी ऐसा नागरिक, जो नेशनल कौंसिल का सदस्य चुने जाने की योग्यता रखता है फेडरल कौंसिल का सदस्य चुना जा सकता है। किन्तु फेडरल कौंसिल के लिए एक कैण्टन से एक से अधिक सदस्य नहीं चुना जा सकता। इसके अतिरिक्त १९१४ में पास किये गये एक कानून में यह भी व्यवस्था है कि रक्त और विवाह से सम्बन्धित दो व्यक्ति एक ही समय पर फेडरल कौंसिल के सदस्य नहीं चुने जा सकते। इन बातों के साथ ही कुछ परम्पराएँ भी हैं। फेडरल कौंसिल में देश के विभिन्न क्षेत्रों का समुचित प्रतिनिधित्व देने की दृष्टि से एक परम्परा यह है कि एक ही कैण्टन से एक से अधिक सदस्य नहीं चुने जा सकते। परिपाटी के अनुसार बर्न, ज्युरिच और वाड नामक कैण्टनों का एक एक सदस्य अवश्य चुना जाता है। इसके अतिरिक्त यह भी परम्परा है कि जर्मन भाषा कैण्टनों से ४ सदस्य, फ्रेंच भाषा कैण्टनों से २ सदस्य और इटालियन भाषा कैण्टनों से १ सदस्य चुने जाते हैं। यद्यपि संवैधानिक व्यवस्था यह है कि स्विटजरलैण्ड का कोई भी ऐसा नागरिक फेडरल कौंसिल का सदस्य चुना जा सकता है जो नेशनल कौंसिल का सदस्य होने की योग्यताएँ रखता हो किन्तु परम्परा यह है कि केवल नेशनल कौंसिल के सदस्यों में से ही फेडरल कौंसिल के सदस्य चुने जाते हैं।

फेडरल कौंसिल का सदस्य चुने जाने के बाद उस व्यक्ति को फेडरल एसेम्बली की सदस्यता से त्यागपत्र दे देना पड़ता है। यह भी परिपाटी बन गई है कि फेडरल कौंसिल के किसी सदस्य को तब तक उस पद के लिए दो तीन या इससे अधिक बार भी चुना जाता है जब तक कि वह उस पद पर रहना चाहे। फेडरल कौंसिल के सदस्य अपनी सदस्यता काल में कानफेडरेशन या कैण्टन के किसी सरकारी पद पर नियुक्त नहीं हो सकते। वे कोई अन्य कारोबार आदि भी नहीं कर सकते। वे कोई ऐसा कार्य भी नहीं कर सकते, जो उनके इस पद के कर्तव्यों के पालन में बाधक हो।

फेडरल कौंसिल के सदस्य फेडरल एसेम्बली के अधिवेशनों में भाग लेते हैं बिल व प्रस्ताव पेश करते हैं तथा सरकार की नीति का स्पष्टीकरण करते हैं, किन्तु वे किसी मामले पर मतदान नहीं कर सकते क्योंकि वे फेडरल एसे

मन्त्री की सदस्यता त्याग चुके होते हैं। इस मामले में स्विटजरलैण्ड की कार्यपालिका की स्थिति अमरीका व ब्रिटेन की कार्यपालिका से भिन्न है। अमरीका में कार्यपालिका के सदस्य न तो वहाँ की कांग्रेस के सदस्य होते हैं, न उसकी बैठकों में भाग लेते हैं। ब्रिटेन में कार्यपालिका के सदस्य (मंत्री) वहाँ के हाउस आफ कामन्स के बहुमत दल के नेता होते हैं और वे हाउस आफ कामन्स की बैठकों में भाग लेते हैं, प्रश्नों का उत्तर देते और मतदान में भी भाग लेते हैं। स्विटजरलैंड की कार्यपालिका वहां के विधान-मंडल के प्रति उत्तरदायी नहीं है अर्थात वहां का विधानमण्डल वहां की कार्यपालिका (फेडरल कौंसिल के सदस्यों) को त्यागपत्र देने को बाध्य नहीं कर सकता।

फेडरल कौंसिल के सदस्यों को ६५,००० स्विस फ्रैंक वार्षिक वेतन मिलता है। कौंसिल के प्रेसीडेण्ट को ५००० फ्रैंक अतिरिक्त भत्ता मिलता है। पाँच वर्ष तक कौंसिल का सदस्य रहने के बाद रिटायर होने की स्थिति में उन्हें पेंशन भी मिलती है। फेडरल कौंसिल के सदस्यों को कुछ छूट मिलती है। उन्हें अपनी सदस्यता काल में सैनिक सेवा से मुक्ति रहती है। उनकी सदस्यता काल में उन पर कोई फौजदारी मुकदमा (Criminal proceeding) नहीं चलाया जा सकता। अपने कार्यकाल के दौरान उन्हें बर्न में रहना होता है।

फेडरल कौंसिल के निर्णय सामूहिक निर्णय माने जाते हैं। इसकी बैठकों की कार्यवाही गोपनीय मानी जाती है। प्रति सप्ताह कौंसिल की एक बैठक होना आवश्यक होता है। बैठक की कार्यवाही के लिए कोरम होना आवश्यक है और कम से कम ४ सदस्यों की उपस्थिति का कोरम माना जाता है। सामान्यतया बहुमत से निर्णय किये जाते हैं किन्तु एक बार निर्णय हो जाने के बाद सभी सदस्य उस निर्णय को मानते हैं।

प्रेसीडेण्ट और वाइस प्रेसीडेण्ट—फेडरल एसेम्बली फेडरल कौंसिल के सदस्यों में से प्रति वर्ष एक सदस्य को प्रेसीडेण्ट और वाइस प्रेसीडेण्ट चुनती है। कोई भी व्यक्ति लगातार दो वर्षों तक प्रेसीडेण्ट के पद पर या वाइस प्रेसीडेण्ट के पद पर नहीं चुना जा सकता। इसका अर्थ यह हुआ कि प्रेसीडेण्ट और वाइस प्रेसीडेण्ट दोनों ही एक वर्ष के बाद अपना पद छोड़ देते हैं। वाइस प्रेसीडेण्ट अगले वर्ष प्रेसीडेण्ट चुना जा सकता है, किन्तु वाइस-प्रेसीडेण्ट के पद पर दोबारा नहीं चुना जा सकता। लेकिन प्रेसीडेण्ट अगले साल वाइस प्रेसीडेण्ट नहीं चुना जा सकता। साधारणतया होता यह है कि अगले वर्ष प्रेसीडेण्ट अपना पद छोड़ देता है और वाइस प्रेसीडेण्ट को प्रेसीडेण्ट पद के लिए चुन लिया जाता है। प्रेसीडेण्ट और वाइस प्रेसीडेण्ट के पद फेडरल कौंसिल के सदस्यों को उनकी सीनियॉरिटी के अनुसार मिलते रहते हैं। संक्षेप में इसका अर्थ यह है कि फेडरल कौंसिल के

सदस्य एक से अधिक बार प्रेसीडेंट और वाइस प्रेसीडेंट चुने जा सकते हैं किन्तु इनमें से किसी पद पर लगातार दो वर्षों तक नहीं रह सकते।

फेडरल कौंसिल का प्रेसीडेण्ट स्विटजरलैण्ड का प्रेसीडेण्ट कहलाता है और वाइस प्रेसीडेण्ट स्विटजरलैण्ड का वाइस प्रेसीडेण्ट कहलाता है।

फेडरल कौंसिल का प्रेसीडेण्ट यद्यपि स्विटजरलैण्ड का प्रेसीडेण्ट होता है किन्तु फेडरल कौंसिल के अन्य सदस्यों की तुलना में उसे कोई अधिक अधिकार प्राप्त नहीं होते। उसकी स्थिति अन्य सदस्यों के समान ही होती है। किन्तु फिर भी उसको कुछ विशेष कार्य करने होते हैं। वह फेडरल कौंसिल की बैठकों का सभापतित्व करता है। यदि बैठक में किसी विषय पर मतभेद हो और उसके पक्ष व विपक्ष में बराबर मत हों तो वह उस विषय पर अपना निर्णायक मत (Casting Vote) दे सकता है। उसे फेडरल कौंसिल के अन्य सदस्यों की तुलना में कुछ अधिक वेतन मिलता है। वह राष्ट्रीय उत्सवों और समारोहों की अध्यक्षता करता है। वह विदेशी शासक अतिथियों, राजदूतों तथा प्रतिनिधियों का स्वागत करता है और विदेशों में अपने देश के राजदूतों व प्रतिनिधियों की नियुक्ति करता है। कौंसिल के सदस्यों में वह प्रथम तथा सर्वाधिक सम्मानित व्यक्ति माना जाता है। कौंसिल के अन्य सदस्यों की भाँति प्रेसीडेण्ट भी किसी एक विभाग का अध्यक्ष होता है और उसे कोई विशेषाधिकार प्राप्त नहीं है। नाम मात्र के लिए ही वह कौंसिल के कार्य का संचालन करता है और अन्य विभागों की सामान्य देखभाल करता है। उसे अमरीका के प्रेसीडेण्ट की भाँति विशाल अधिकार प्राप्त नहीं हैं। इसी कारण कुछ विद्वान उसे "बिना शक्ति वाला प्रेसीडेण्ट" बताते हैं।

चांसलर—फेडरल चांसलरी भी स्विटजरलैण्ड का एक प्रमुख संघीय संगठन है। यह फेडरल कौंसिल और फेडरल एसेम्बली का सचिवालय है। इस सचिवालय का काम फेडरल कौंसिल और फेडरल एसेम्बली के लेखों के प्रकाशन की व्यवस्था तथा उसकी देखभाल करना है। यह सचिवालय इन संस्थाओं की कार्यवाही का रिकार्ड रखता है। संघीय चुनावों, जनमत संग्रह तथा पहल की व्यवस्था भी सचिवालय ही करता है।

इस सचिवालय का मुख्याधिकारी फेडरल चांसलर होता है। फेडरल चांसलर का चुनाव फेडरल एसेम्बली चार वर्ष के लिए करती है। चांसलर का चुनाव उसी समय होता है जब फेडरल कौंसिल के सदस्यों का होता है। यद्यपि चांसलर का कार्यकाल चार वर्ष है किन्तु व्यवहार में उसको लगातार उस समय तक हर बार चुन लिया जाता है जब तक कि वह रिटायर न हो जाय। चांसलर की सहायता के लिए एक या एक से अधिक वाइस चांसलर और बहुत से कर्मचारी होते हैं।

चांसलर का पद स्विटजरलैंड के संघीय सरकार का एक सम्माननीय पद है। चांसलर कानफ्रेंशन व प्रेसीडेण्ट के प्रति उत्तरदायी होता है। फेडरल एसेम्बली द्वारा पास किये गये कानूनों पर प्रेसीडेण्ट के हस्ताक्षर के साथ ही चांसलर के भी प्रतिहस्ताक्षर (Counter signature) होते हैं।

फेडरल कौंसिल के अधिकार

स्विटजरलैंड की फेडरल कौंसिल एक शक्तिशाली कार्यपालिका है। इसके अधिकारों का वर्णन नीचे किया जाता है—

वैधानिक अधिकार—फेडरल कौंसिल के वैधानिक कार्य बड़े महत्वपूर्ण हैं। स्विटजरलैंड के संविधान की धारा १०२ में कहा गया है कि फेडरल कौंसिल ही कानून तथा आदेशों का मसौदा फेडरल एसेम्बली के सामने प्रस्तुत करती है और कौंसिल तथा कण्टनों द्वारा उसके पास भेजे गये प्रस्तावों पर अपनी प्राथमिक रिपोर्ट प्रस्तुत करती है। इस धारा के बल पर स्विटजरलैंड की फेडरल कौंसिल वहां की वैधानिक गतिविधियों की सर्वोच्च संचालक तथा कानून की मुख्य निर्माता बन गई हैं। अधिकांश नए कानून फेडरल कौंसिल द्वारा ही पास किये जाते हैं। यदि फेडरल एसेम्बली ऐसा महसूस करती है कि फेडरल कौंसिल ने किसी आवश्यक विषय पर कानून बनाने में विलम्ब किया है या उसने कोई आवश्यक कानून नहीं बनाया है, तो भी प्रायः फेडरल एसेम्बली कानून का प्रस्ताव स्वयं प्रस्तुत नहीं करती बल्कि वह फेडरल कौंसिल से ही निवेदन करती है कि वह उस विषय पर कानून पेश करे। फेडरल कौंसिल कानून का मसौदा बनाने वाले विशेषज्ञों के सहयोग से कानून का मसौदा तैयार कराती है और उसे अपनी रिपोर्ट के साथ फेडरल एसेम्बली के समक्ष प्रस्तुत करती है।

फेडरल एसेम्बली में बिल पेश करने के बाद फेडरल कौंसिल के सदस्य उस बिल का संचालन करते हैं। एसेम्बली में वे बिल की आलोचनाओं का उत्तर देते हैं और हर विषय पर सभा का समाधान कराते हैं। यदि बिल किसी समिति को सौंपा जाता है तो फेडरल कौंसिल का सदस्य उस समिति की बैठकों में भाग लेता है और समिति के सदस्यों के समक्ष तर्क रख कर उनका समाधान कराता है। इन समितियों में वही मुख्यतः कार्य का संचालन करता तथा निर्देशन देता है। जब बिल समिति के पास से पुनः फेडरल कौंसिल के पास वापस आता है तो कौंसिल का सदस्य पूरी तैयारी से बिल की आलोचनाओं का उत्तर देता है और बिल को पास करवाता है। पास होने के बाद बिलों को छपवाने तथा उनके लागू होने की तिथि निर्धारित करने का उत्तरदायित्व भी फेडरल कौंसिल का ही है।

यद्यपि स्विटजरलैंड की फेडरल कौंसिल के सदस्य वहां की फेडरल एसेम्बली अथवा विधानमंडल के प्रति उत्तरदायी नहीं है, किन्तु फिर भी कुछ

फेडरल शासन के विभाग—स्विटजरलैंड का फेडरल शासन सात विभागों में बँटा हुआ है। फेडरल कौंसिल का हर सदस्य एक विभाग का इंचार्ज होता है। यद्यपि अलग अलग विभाग के लिए हर सदस्य उत्तरदायी होता है किन्तु फेडरल कौंसिल सामूहिक रूप से शासन के मामलों में निर्णय करती है। शासन के विभागों के नाम इस प्रकार हैं—

१ राजनैतिक मामलों का विभाग (Political Department)
२ आन्तरिक विभाग (Internal Department)
३ न्याय तथा पुलिस विभाग (Justice and police Department)
४ सेना विभाग (Military Department)
५ वित्त तथा सीमाशुल्क विभाग (Finance and Custom Department)
६ सार्वजनिक अर्थ व्यवस्था विभाग (Public Finance Department)
७ डाक तथा रेल विभाग (Post and Railway Department)

इन सब विभागों का संगठन फेडरल कानून के आधार पर किया गया है। सब कार्य इन्हीं विभागों में से किसी के जिम्मे डाल दिए जाते हैं। इन विभागों के अधीन अनेक ब्यूरो तथा अनेक डिवीजन होते हैं।

चूँकि फेडरल कानूनों को लागू करने का उत्तरदायित्व कैण्टनों पर है अतः फेडरल सरकार के कर्मचारियों की संख्या थोड़ी ही है। फेडरल सरकार के अनेक पदों पर नियुक्तियाँ फेडरल कौंसिल द्वारा की जाती हैं। यद्यपि कुछ नियुक्तियाँ फेडरल एसेम्बली, फेडरल ट्रिब्यूनल तथा रेल प्रशासन भी करता है। एक विचित्र बात यह है कि फेडरल सरकार के पदों पर नियुक्तियाँ सामान्यतया चार वर्ष के लिए की जाती हैं। किन्तु नियुक्त व्यक्तियों को आगे भी उनके पदों पर रहने दिया जाता है बशर्ते कि वे अपने पद पर रहते हुए कोई गम्भीर अपराध न करें। यदि उनका काम ठीक रहता है तो वे ६ वर्ष की आयु तक अपने पद पर रहने के बाद रिटायर हो जाते हैं। रिटायर होने के बाद उन्हें पेंशन मिलती है।

फेडरल कौंसिल और फेडरल एसेम्बली के संबंध—स्विटजरलैंड में फेडरल कौंसिल अर्थात् कार्यपालिका और फेडरल एसेम्बली अर्थात् विधान मंडल के बीच घनिष्ठ किन्तु विचित्र सम्बन्ध है। पहली बात तो यह है कि यद्यपि फेडरल एसेम्बली ही फेडरल कौंसिल के सदस्यों को चुनती है, किन्तु एक बार

चुनाव हो जाने के बाद फेडरल एसेम्बली फेडरल कौंसिल के सदस्यों को पदच्युत नहीं कर सकती। फेडरल कौंसिल के सदस्य चार वर्ष के लिये चुने जाते हैं और इस अवधि में उनको उनके पद से हटाया नहीं जा सकता। दूसरी बात यह है कि फेडरल कौंसिल के सदस्य फेडरल एसेम्बली के दोनों सदनों की बैठकों में भाग ले सकते हैं, भाषण दे सकते हैं और तर्कों का उत्तर दे सकते हैं किन्तु वे मतदान के समय वोट नहीं दे सकते। तीसरी बात यह है कि यदि फेडरल कौंसिल के किसी सदस्य द्वारा पेश किये गये किसी बिल को फेडरल एसेम्बली अस्वीकार कर दे, तो फेडरल कौंसिल के सदस्य अपने पद से त्याग पत्र नहीं देते। वे बडी उदारतापूर्वक फेडरल कौंसिल के निर्णय को शिरोधार्य कर लेते हैं।[1] चौथी बात यह है कि फेडरल कौंसिल अपनी वैदेशिक नीति तथा गृह नीति का निर्माण फेडरल एसेम्बली की इच्छा के अनुसार ही करती है। इस प्रकार फेडरल कौंसिल फेडरल एसेम्बली के नियन्त्रण में होते हुए भी स्थिरता पूर्वक अपना कार्य करती रहती है।

फेडरल कौंसिल फेडरल एसेम्बली की नौकर है। किन्तु नौकर होने के साथ ही उसको बहुत महत्व तथा सम्मान प्राप्त है। उसके महत्व का पता इस बात से लगता है कि प्रायः फेडरल कौंसिल ही फेडरल एसेम्बली में कानून पेश करती है और उसके द्वारा पेश किये गये कानून पास हो जाते है। इसी प्रकार फेडरल एसेम्बली फेडरल कौंसिल के सदस्यों को त्यागपत्र देने के लिये बाध्य नहीं कर सकती। फेडरल एसेम्बली के सदस्य फेडरल कौंसिल के सदस्यों का बहुत सम्मान देते हैं और उनकी बात का मान लेते है।

अभ्यास के लिए प्रश्न

१ स्विटजरलैंड की फेडरल कौंसिल के गठन, उसके अधिकारों तथा कार्यों का वर्णन कीजिए।

२ स्विटजरलैंड की कार्यपालिका अपने ढंग की अनोखी है। इस कथन की विवेचना कीजिए और विधान मण्डल के साथ उसके सम्बन्धों का वर्णन कीजिए।

३ "स्विटजरलैंड की शासन प्रणाली अपने ढंग की एक विचित्र शासन प्रणाली है। यह अध्यक्षीय शासन प्रणाली और मन्त्रिमण्डलीय शासन प्रणाली

---

1 If they find themselves out voted in any matter, they do no resign as in England or France They merely pocket their pride and ob y the will of the legislative bod with as good grace as they can muster

Munro

दोनों से भिन्न है किन्तु फिर भी इसमें दोनों के कुछ तत्व विद्यमान हैं।" समझाइए।

४ स्विट्जरलैण्ड की बहुल कार्यपालिका की विशेषताओं का वर्णन कीजिए।

५ स्विट्जरलैण्ड की कार्यपालिका की तुलना ब्रिटेन और अमरीका की कार्यपालिका से कीजिए। उनके बीच अन्तर स्पष्ट कीजिए।

६ आदम्स के इस कथन की समीक्षा कीजिए कि फेडरल कौंसिल स्विट्जरलैण्ड की एक ऐसी संस्था है जिसका अध्ययन अवश्य किया जाना चाहिए।

७ स्विट्जरलैण्ड की कार्यपालिका के कार्यों तथा अधिकारों का वर्णन कीजिए और विधानमण्डल के साथ उसके सम्बन्ध स्पष्ट कीजिए।

८ सी० एफ० स्ट्रांग की इस बात से आप कहाँ तक सहमत हैं कि स्विट्जरलैण्ड की कार्यपालिका विश्व की संवैधानिक व्यवस्था में अपने ढंग की निराली है।

अध्याय सात

स्विटजरलैंड की न्यायपालिका—फेडरल ट्रिब्युनल

स्विटजरलैण्ड की फेडरल शासन व्यवस्था का तीसरा महत्वपूर्ण अंग वहाँ की फेडरल ट्रिब्युनल है। स्विटजरलैण्ड में फेडरल न्यायालयों की कोई शृंखला नहीं है। वहाँ फेडरल ट्रिब्युनल ही एक मात्र फेडरल न्यायालय है। कैण्टनों में अपने अलग-अलग न्यायालय हैं। कैण्टनों के न्यायालय ही फेडरल कानूनों को और कैण्टनों के कानूनों को लागू करवाते हैं।

फेडरल ट्रिब्युनल एकमात्र फेडरल न्यायालय है और फेडरल कानूनों के सम्बन्ध में वह अपील का अंतिम तथा सर्वोच्च न्यायालय है। इसके अतिरिक्त इसे फेडरल सरकार से सम्बन्धित अनेक मामलों में मूल क्षेत्राधिकार (Original Jurisdiction) भी प्राप्त है।

सब फेडरल देशों में प्रायः यह व्यवस्था होती है कि वहाँ का सुप्रीम कोर्ट वहाँ के विधानमण्डल द्वारा पास किये गये कानूनों की संवैधानिकता का निर्णय करता है और संविधान की व्याख्या करता है। अभिप्राय यह है कि यदि विधानमण्डल द्वारा बनाये गये किसी कानून को वहाँ का सुप्रीम कोर्ट संविधान की भावना के प्रतिकूल मानता है तो वह उसे असंवैधानिक घोषित करके रद्द कर सकता है। इसी प्रकार संविधान की धाराओं का अर्थ और भावना क्या है इस बात का निर्णय भी सुप्रीम कोर्ट करता है। इस दृष्टि से अमरीका की सुप्रीम कोर्ट को व्यापक अधिकार प्राप्त है। भारत में भी सुप्रीम कोर्ट को संविधान की व्याख्या करने और संसद द्वारा पास किये गये किसी कानून को असंवैधानिक घोषित करने का अधिकार प्राप्त है, यदि वह कानून संविधान की भावना के प्रतिकूल हो। किन्तु स्विटजरलैण्ड का संविधान वहाँ के सुप्रीम कोर्ट अर्थात् फेडरल ट्रिब्युनल को इस प्रकार का अधिकार नहीं प्रदान करता।

यद्यपि स्विटजरलैण्ड के १८४८ के संविधान में फेडरल ट्रिब्युनल के निर्माण की व्यवस्था की गई थी किन्तु वास्तव में १८७४ के संशोधन के बाद ही इस ट्रिब्युनल को प्रसिद्धि मिल पाई। १८७४ से पहले इस ट्रिब्युनल में न्यायाधीशों की संख्या बहुत कम थी और उन्हें केवल तीन वर्ष के लिये फेडरल एसेम्बली द्वारा चुना जाता था। उन्हें कोई निर्धारित वेतन भी नहीं मिलता था, हाँ उनके काम के आधार पर उन्हें कुछ दैनिक पारिश्रमिक दिया जाता था। उस समय ट्रिब्युनल का क्षेत्राधिकार भी बहुत सीमित था। थोड़े स

पदाधिकारी रह चुके होते हैं। ट्रिब्युनल के न्यायाधीशों को चुनते समय फेडरल एसेम्बली इस बात का ध्यान रखती है कि स्विटजरलैंड की तीनों प्रमुख भाषाओं के लोगों को इसमें समुचित प्रतिनिधित्व अवश्य मिले। इतना ही नहीं फेडरल एसेम्बली प्रमुख राजनैतिक दलों को भी समुचित प्रतिनिधित्व देने का प्रयत्न करती है।

फेडरल ट्रिब्युनल का कोई न्यायाधीश ऐसा कोई काम नहीं कर सकता जो कि उसके पद के कर्तव्यों के प्रतिकूल हो। वह किसी कैण्टन या फेडरल सरकार की नौकरी या उनका कोई कार्य नहीं कर सकता। वह कोई अन्य धंधा या व्यवसाय भी नहीं कर सकता। किसी लाभ कमाने वाले उद्योग में कोई जिम्मेदारी का पद धारण नहीं कर सकता।

वेतन— न्यायाधीशों को ५३,००० फ्रैंक प्रति वर्ष वेतन मिलता है। ट्रिब्युनल के प्रेसीडेण्ट को भी इतना ही वेतन मिलता है, किन्तु उसे प्रतिवर्ष ३६०० फ्रैंक अधिक भत्ता दिया जाता है। अपने कार्यकाल में न्यायाधीशों को लासेन नगर में ही रहना पड़ता है।

ट्रिब्युनल का प्रेसीडेण्ट और वाइस प्रेसीडेण्ट—फेडरल ट्रिब्युनल का एक प्रेसीडेण्ट और एक वाइस प्रेसीडेण्ट भी होता है। फेडरल एसेम्बली फेडरल ट्रिब्युनल के न्यायाधीशों में से ही एक न्यायाधीश को ट्रिब्युनल का प्रेसीडेण्ट और एक अन्य न्यायाधीश को ट्रिब्युनल का वाइस प्रेसीडेण्ट चुनती है। प्रेसीडेण्ट और वाइस प्रेसीडेण्ट दो वर्ष की अवधि के लिए चुने जाते हैं। ट्रिब्युनल का प्रेसीडेण्ट सम्पूर्ण ट्रिब्युनल के काम की निगरानी रखता है। प्रेसीडेण्ट पर महाभियोग (Impeachment) भी चलाया जा सकता है। फेडरल ट्रिब्युनल के कर्मचारियों तथा सचिवों की संख्या फेडरल एसेम्बली निर्धारित करती है।

फेडरल ट्रिब्युनल का क्षेत्राधिकार

फेडरल ट्रिब्युनल का मुख्य कार्य इस बात की देखभाल रखना है कि स्विटजरलैंड में सब स्थानों पर फेडरल कानूनों का समुचित ढंग से पालन हो। अतः स्विटजरलैंड की फेडरल ट्रिब्युनल को मौलिक (Original) और अपीलीय (Appellate) दोनों प्रकार के अधिकार प्राप्त हैं। इसके मौलिक क्षेत्राधिकार में संवैधानिक व्यवहार व दीवानी फौजदारी तथा प्रशासन संबंधी मामले आते हैं। अपीलीय क्षेत्राधिकार में कैण्टनों के न्यायालयों द्वारा दिये गये निर्णयों के विरुद्ध अपील के मामले आते हैं।

१ **मौलिक क्षेत्राधिकार**—मौलिक क्षेत्राधिकार के अधीन संवैधानिक दीवानी, फौजदारी और प्रशासनिक प्रकार के मामले आते हैं।

(१) संवैधानिक मामले—यदि फेडरेशन और कैण्टनों के बीच कोई विवाद हो तो वह मामला फेडरल ट्रिब्युनल के समक्ष लाया जाता है। फेडरल संविधान तथा कैण्टनों के संविधानों के अधीन नागरिकों को जो अधिकार प्राप्त हैं उनके उल्लंघन के मामले फेडरल ट्रिब्युनल के सामने पेश किए जाते हैं। यदि किसी कैण्टन का कानून फेडरल संविधान या कैण्टन के संविधान के प्रतिकूल हो तो फेडरल ट्रिब्युनल उसे गैरकानूनी तथा अमान्य घोषित कर सकता है।

(२) दीवानी मामले—फेडरल सरकार तथा कैण्टनों के बीच पैदा होने वाले दीवानी मामले फेडरल ट्रिब्युनल के सामने लाये जाते हैं। यदि किसी विवाद की राशि एक निर्धारित राशि से अधिक हो तो कारपोरेशन और निगमों अथवा नागरिकों के बीच पैदा होने वाले मामले फेडरल ट्रिब्युनल के सामने सुनवाई के लिए लाये जा सकते हैं। नागरिकता की समाप्ति, कैण्टन की नागरिकता के अधिकार के संबंध में कैण्टनों के बीच उत्पन्न होने वाले झगड़े भी फेडरल ट्रिब्युनल के सामने ही आते हैं। वाणिज्य संबंधी कानूनों, कापी राइट और औद्योगिक अधिकारों संबंधी विवादों के लिए भी फेडरल ट्रिब्युनल के सामने ही मुकदमा लाया जाता है।

(३) फौजदारी मामले—फौजदारी के अनेक मामले फेडरल ट्रिब्युनल के क्षेत्राधिकार में आते हैं, जैसे—

(i) स्विट्ज़रलैण्ड की कानफेडरेशन के विरुद्ध राजद्रोह के मामले इसी ट्रिब्युनल के सामने विचारार्थ लाए जाते हैं।

(ii) फेडरल संस्थाओं या अधिकारियों के विरुद्ध विद्रोह या हिंसा के मामलों का निर्णय फेडरल ट्रिब्युनल ही करता है।

(iii) राष्ट्र के विरुद्ध किये जाने वाले अपराधों के मुकदमे भी इसी ट्रिब्युनल के समक्ष प्रस्तुत किये जाते हैं।

(iv) जिन दंगों या उपद्रवों में संघीय सरकार को सक्रिय कार्यवाही करनी पड़ती है उनके कारणों या परिणाम से संबंधित अपराध के मुकदमे भी इसी ट्रिब्युनल के क्षेत्राधिकार में आते हैं।

(v) फेडरल संस्थाओं द्वारा नियुक्त किये गये अधिकारियों के अपराधों के मुकदमों की सुनवाई भी इसी ट्रिब्युनल में होती है।

(४) प्रशासनिक मामले—फेडरल ट्रिब्युनल के क्षेत्राधिकार में थोड़े ही प्रशासनिक मामले आते हैं। पहले तो प्रशासनिक मामले फेडरल कौंसिल के क्षेत्राधिकार में थे, किन्तु १९[illegible]५ के बाद अब निम्न प्रकार के प्रशासनिक मामलों का निर्णय फेडरल ट्रिब्युनल के हाथ सौंप दिया गया है—

(i) संघ और कण्टनों के बीच अधिकार का यदि कोई विवाद हो तो उसका निर्णय फेडरल ट्रिब्युनल ही करता है।

(ii) सार्वजनिक कानून (Public Law) के संबंध में यदि दो या दो से अधिक कण्टनों के बीच कोई विवाद हो तो उसका निर्णय फेडरल ट्रिब्युनल ही करता है।

(iii) नागरिकों के संवैधानिक अधिकारों के उल्लंघन (Violation) के मुकद्दमे भी इसी ट्रिब्युनल में निर्णीत होते हैं।

(iv) दो कण्टनों के बीच हुए करारों या संधियों के उल्लंघन की शिकायत के मामलों का निपटारा भी फेडरल ट्रिब्युनल ही करता है।

२ अपीलीय क्षेत्राधिकार—स्विटजरलैंड के फेडरल ट्रिब्युनल को बहुत सीमित अपीलीय अधिकार प्राप्त है। कण्टनों के न्यायालयों द्वारा दिये गये निर्णयों के विरुद्ध फेडरल कौंसिल में केवल तभी अपील की जा सकती है जब इस मामले का संबंध बहुत बड़ा धन राशि से हो।

अमरीका की सुप्रीम कोर्ट के साथ फेडरल ट्रिब्युनल की तुलना—अमरीका के सुप्रीम कोर्ट की तुलना में स्विट्जरलैंड के फेडरल ट्रिब्युनल की शक्ति तथा अधिकार कम हैं। दोनों में अनेक बातों में बड़ी विभिन्नता पाई जाती है। नीचे हम संक्षेप में उनका अध्ययन करेंगे—

(१) फेडरल न्यायपालिका (Federal Judiciary) की सबसे बड़ी विशेषता यह होती है कि वह देश के संविधान की संरक्षक होती है। वह संविधान की व्याख्या करने वाली सर्वोच्च संस्था होती है और यदि देश का विधान मण्डल कोई ऐसा कानून पास कर दे जो न्यायपालिका के विचार में संविधान की मूल भावना के प्रतिकूल हो तो न्यायपालिका ऐसे कानून को असंवैधानिक घोषित करके उसे प्रभावशून्य बना सकती है। अमरीका के सुप्रीम कोर्ट को यह अधिकार प्राप्त है किन्तु स्विट्जरलैंड की फेडरल ट्रिब्युनल को यह अधिकार प्राप्त नहीं है। इस अधिकार को न्यायिक पुनरीक्षण (Judicial Review) का अधिकार कहा जाता है। स्विटजरलैण्ड की फेडरल ट्रिब्युनल वहाँ की फेडरल एसेम्बली द्वारा पास किये गये किसी कानून को असंवैधानिक घोषित नहीं कर सकती। हाँ इतना अवश्य है कि यदि किसी कण्टन द्वारा पास किया गया कोई कानून फेडरल संविधान की भावना के प्रतिकूल हो, तो फेडरल ट्रिब्युनल उसे असंवैधानिक घोषित कर सकती है। अतः फेडरल ट्रिब्युनल का न्यायिक पुनरीक्षण का अधिकार बहुत कम और सीमित है।

(२) स्विटजरलैंड में फेडरल ट्रिब्युनल के न्यायाधीशों को वहाँ की फेडरल एसेम्बली ६ वर्ष की अवधि के लिये निर्वाचित करती है जब कि अमरीका के सुप्रीम कोर्ट के न्यायाधीशों को वहाँ का प्रेसीडेण्ट सीनेट की स्वीकृति से जीवन भर के लिये नियुक्त करता है।

(३) स्विट्जरलैण्ड की संघीय न्यायपालिका में केवल एक ही न्यायालय है अर्थात् केवल फेडरल ट्रिब्युनल है। किन्तु अमरीका में फेडरल न्यायालयों की एक पूरी शृंखला है, जिसमें सर्किट न्यायालय और जिला न्यायालय आदि भी हैं।

(४) स्विट्जरलैण्ड की फेडरल ट्रिब्युनल के न्यायाधीशों को वहाँ की फेडरल एसेम्बली चुनती है और फेडरल ट्रिब्युनल को प्रतिवर्ष अपने कार्यों की रिपोर्ट फेडरल एसेम्बली के सामने पेश करनी होती है अतः फेडरल ट्रिब्युनल कुछ हद तक फेडरल एसेम्बली के प्रभाव में है। लेकिन अमरीका की सुप्रीम कोर्ट वहाँ की सीनेट के अधीन या उसके प्रभाव में बिल्कुल नहीं है।

(५) प्रशासनिक मुकदमे अमरीका में साधारण न्यायालयों में सुने जाते हैं किन्तु स्विट्जरलैण्ड में अधिकांश प्रशासनिक मामले फेडरल ट्रिब्युनल के सामने ही आते हैं।

(६) अमरीका की सुप्रीम कोर्ट संविधान की सर्वोच्च व्याख्याकार तथा संरक्षक है। अपनी व्याख्या के बल पर उसने संविधान का बहुत विकास किया है किन्तु स्विट्जरलैण्ड की फेडरल ट्रिब्युनल न तो संविधान की व्याख्याकार है और न संविधान की संरक्षक है।

उपरोक्त विवरण से यह बात बिल्कुल स्पष्ट है कि स्विट्जरलैण्ड की फेडरल ट्रिब्युनल अमरीका की सुप्रीम कोर्ट की तुलना में एक निर्बल तथा कम अधिकार वाली न्यायपालिका है। स्विट्जरलैण्ड की फेडरल ट्रिब्युनल को न्यायिक पुनरीक्षण (Judicial Review) का अधिकार शायद इसलिये नहीं दिया गया है कि वहाँ की जनता ही सर्वोच्च सत्तावान है। जब फेडरल एसेम्बली के सदस्य जनता द्वारा प्रत्यक्ष ढंग से चुने हुए होते हैं तो फेडरल एसेम्बली द्वारा पास किया गया कानून जनता की सहमति से बनाया गया कानून माना जाना चाहिए। अतः यह बात उचित नहीं होगी कि जनता की इच्छा के अनुसार बनाये गये कानून को रद्द करने का अधिकार न्यायपालिका अर्थात् फेडरल ट्रिब्युनल को सौंप दिया जाय। इसके अतिरिक्त जनता किसी कानून को पसन्द न करे तो वह जनमत-संग्रह के समय कानून को अस्वीकार कर दे या अपनी इच्छा के अनुसार नया कानून पास करवाने के लिये प्रस्ताव दे दे। इसलिए स्विट्जरलैण्ड में जनता की इच्छा को न्यायपालिका से उच्च स्थान दिया गया है। इस सम्बन्ध में हंस ह्यूबर का कहना उचित ही है कि स्विट्जरलैण्ड की जनता प्रजातन्त्र अर्थात् जनता की इच्छा को संवैधानिकता से अधिक महत्व देती है।[1]

---

1 The Swiss as a whole place democracy the observance of the will of the people above constitutionality

—Hans Huber

अभ्यास के लिए प्रश्न

१ स्विटजरलैंड की सघीय न्यायपालिका के सगठन तथा उसके क्षेत्राधिकार का वर्णन कीजिये।

२ स्विटजरलैण्ड की सघीय न्यायपालिका तथा अमरीका की सघीय न्यायपालिका की तुलना कीजिये।

३ "स्विटजरलैण्ड म सघीय न्यायपालिका को सर्वोच्च स्थान प्राप्त नहीं है।" इस कथन पर टिप्पणी कीजिये।

४ हस ह्यूवर न इस कथन के सबध मे अपन विचार व्यक्त कीजिये कि स्विटजरलैण्ड का जनता लोकतत्र को अर्थात् जनता की इच्छा को सवधानिकता से भी अधिक महत्व दती है।

५ स्विटजरलैंड के फेडरल ट्रिब्युनल के गठन और उसके क्षेत्राधिकार का वर्णन करते हुये यह बताइए कि इसका स्थान अमरीका की सुप्रीम कोर्ट के सामने नगण्य है।

(Professional Politicians) की कमी के परिणामस्वरूप चुनाव के समय बड़ी धूम धाम गर्मागर्मी, या दौड़ धूप नहीं होती और न अधिक धन खर्च होता है। चुनाव शांतिपूर्ण ढंग से तथा कम खर्च में सम्पन्न हो जाते हैं।

दलों के कार्यक्रम—स्विटजरलैंड में कथोलिक कन्जरवेटिव पार्टी ही एक ऐसी पार्टी है, जो धार्मिक आधार पर बनाई गई है। अन्य सभी राजनैतिक दल सामाजिक, आर्थिक या राजनैतिक आधार पर बने हैं। लगभग सभी दल लोकतन्त्र में विश्वास करते हैं। शासन की प्रमुख नीतियों यहाँ तक कि विदेशी नीति भी लगभग निश्चित है और हर सरकार चाहे वह किसी भी दल की हो, उसमें मूलभूत परिवर्तन की माँग नहीं करती।

कथोलिक कन्जरवेटिव पार्टी संघ शासन के बढ़ते हुये अधिकार की विरोधी है वह चाहता है कि कण्टनों को अधिक अधिकार दिये जाय। यह निजी सम्पत्ति के पक्ष में है। वह स्विटजरलैंड में कथोलिक चर्च के अधिकारों की हिमायत करती है। रेडिकल पार्टी संघ शासन के अधिकारों को बढ़ाने तथा उसे दृढ़ करने व शक्तिशाली बनाने के पक्ष में है। पीजेंट्स पार्टी (किसान-पार्टी) कृषि तथा किसानों के हितों का ध्यान रखती है। यह पार्टी भी संघ शासन को शक्तिशाली बनाये रखने के पक्ष में है। स्विस सोशल डेमोक्रेटिक पार्टी का जैसा नाम है वैसे इसके उद्देश्य नहीं है। यह भी लोकतन्त्र में विश्वास करती है। यह पूँजीवाद तथा समाजवाद को मिला कर चलना चाहती है। यह कुछ बुनियादी उद्योगों का राष्ट्रीयकरण भी चाहती है। यह दल स्त्रियों को वोट का अधिकार देने का हिमायती है।

प्रमुख राजनैतिक दल

रेडिकल पार्टी (Radical Party)—यह दल स्विटजरलैंड का एक शक्तिशाली दल है। यह दल चाहता है कि फेडरल सरकार को अधिकाधिक शक्ति प्रदान की जाये। लेकिन इसके साथ ही यह दल कैण्टनों की शक्ति और उनकी स्वायत्तता को समाप्त करने या उनका अतिक्रमण करने के लिए तैयार नहीं है। यह दल प्रत्यक्ष चुनाव तथा प्रत्यक्ष लोकतन्त्र का समर्थक है। यह दल चाहता है कि आर्थिक मामलों में सरकार थोड़ा ही हस्तक्षेप करे। यह दल धर्मनिरपेक्षता, व्यक्तिगत स्वाधीनता और राजनैतिक स्वातन्त्र्य का हिमायती है। इस दल को स्विटजरलैंड की तटस्थ नीति में पूर्ण आस्था है। देश की रक्षा के प्रति यह दल सजग रहता है। नेशनल कौंसिल और फेडरल कौंसिल में इस दल के काफी सदस्य हैं।

कथोलिक कन्जरवेटिव पार्टी (Catholic Conservative Party)—यह दल कण्टनों की स्वायत्तता तथा संघ शासन के अधिकारों के विकेन्द्रीकरण के पक्ष में है। इस दल का कहना है कि सरकार को जनता के व्यक्तिगत जीवन तथा उनकी सम्पत्ति के मामले में तनिक भी हस्तक्षेप नहीं करना चाहिए। इस दल की एक विशेष माँग यह है कि फेडरल कौंसिल के सदस्यों का चुनाव सीधे